

La pobreza rural en América Latina: Lecciones para una reorientación de las políticas



NACIONES UNIDAS

CEPAL



RIMISP



seminarios y conferencias

La pobreza rural en
América Latina: lecciones
para una reorientación de
las políticas



**División Desarrollo Productivo y Empresarial
Unidad de Desarrollo Agrícola**

Santiago de Chile, agosto de 2003

Este documento fue preparado por CEPAL/FAO/RIMISP sobre la base de documentos de diferentes autores presentados en el seminario “Encuentro de altos directivos sobre la mitigación de la pobreza rural”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de cada autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso: 1680-9033

ISSN electrónico: 1680-9041

ISBN: 92-1-322208-4

LC/L.1941-P

Nº de venta: S.03.II.G.100

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2003. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	9
Introducción	11
Primera Parte: Marcos analíticos para los estudios de caso	15
I. Síntesis de los estudios de caso (<i>J.Escobal y C.Ponce</i>).....	17
A. Brasil: sistema previsional rural	17
B. Chile: Comuna de Portezuelo	18
C. Colombia: el Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC) y la Red de Solidaridad Social	19
D. México: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	20
E. Nicaragua: Instituto de Desarrollo Rural (IDR).....	21
F. Perú: el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS).....	21
II. Estudios de caso de programas de lucha contra la pobreza en América Latina (<i>Samuel A. Morley</i>)	23
A. Definiciones de la pobreza.....	24
B. Métodos de reducción de la pobreza.....	25
C. Objetivos de los programas.....	26
D. ¿Inversiones o transferencias?	27
E. Medición del impacto	32
F. Elementos de un plan integral para la reducción de la pobreza rural	35
G. Conclusiones	39

III. Innovaciones en la lucha contra la pobreza rural: potencialidades y limitaciones (<i>Javier Escobal y Carmen Ponce</i>)	41
A. Aspectos histórico-conceptuales	43
B. Experiencias exitosas en América Latina.....	45
C. Enseñanzas y tareas pendientes.....	46
D. Desarrollos teóricos recientes.....	48
IV. Los programas nacionales de alivio de la pobreza rural: el enfoque consensual y sus limitaciones (<i>Alexander Schejtman y Soledad Parada</i>).....	51
A. Objetivos: necesidades básicas y acumulación	51
B. Activos y contexto.....	52
C. El consenso estratégico	53
D. Estructura orgánica de los programas.....	57
V. Nuevos enfoques del desarrollo rural en América Latina (<i>Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet</i>)	59
A. El nuevo enfoque.....	59
B. Tipos de programa.....	62
C. Algunas enseñanzas.....	66
VI. Desafíos de la lucha contra la pobreza rural en la economía globalizada de América Latina: instituciones, mercados y proyectos (<i>Thomas Reardon</i>)	79
A. Esquema general y justificación del interés en los proyectos	80
B. Desafíos de los proyectos para la superación de la pobreza y para los pobres en los campos de gobierno y de las instituciones	86
C. Los desafíos de los proyectos para la superación de la pobreza y la situación de los pobres en los mercados.....	95
Segunda Parte: Nueve estudios de caso	103
VII. Chile: la Comuna de Portezuelo (<i>Germán Escobar, Ximena Milicevic F. y Julio Berdegué</i>)	105
A. Consideraciones conceptuales y metodología.....	105
B. Características de la comuna y de los hogares rurales	108
C. Instrumentos de combate contra la pobreza rural.....	117
D. Conclusiones.....	120
VIII. Colombia: el Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC) (<i>Ricardo Vargas del Valle</i>)	125
A. El contexto general de la pobreza rural en Colombia	125
B. El Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC)	127
C. Evaluación del Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC).....	130
D. Balance general del Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC)	137
IX. Colombia: la Red de Solidaridad Social (<i>Absalón Machado</i>).....	141
A. Introducción.....	141
B. Descripción de la Red.....	142
C. Alcances de la Red	148
D. Principales limitaciones de la Red.....	153
E. Principales fortalezas y debilidades de la Red	155
X. Nicaragua: el Instituto de Desarrollo Rural (IDR) (<i>Ignacio Vélez</i>)	159
A. Antecedentes generales	159
B. El Instituto de Desarrollo Rural (IDR)	163
C. Evaluación del Instituto de Desarrollo Rural (IDR).....	169
D. Conclusiones.....	179

XI. Perú: dos programas de combate contra la pobreza (<i>Mariana Ballén y Pedro Francke</i>)	183
A. El Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)	183
B. El Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS)	188
C. Principales fortalezas de ambos programas	191
D. Principales debilidades de los programas	193
XII. México: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) (<i>Rolando Cordera Campos y Leonardo Lomelí Vanegas</i>)	197
A. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y la política social en México ...	197
B. El impacto del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en la pobreza rural ...	201
C. Conclusiones	209
XIII. México: Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) (<i>John Scott</i>)	211
A. Introducción	211
B. Descripción del programa	212
C. Principales logros del programa	216
D. Limitaciones del programa	222
XIV. Previsión rural en Brasil: análisis de su impacto y eficacia como instrumento de lucha contra la pobreza rural (<i>Mauricio Dias David, Antônio Carlos de A. David; Mônica dos Santos Rodrigues, y Paula de Andrade Rollo</i>)	225
A. Introducción	225
B. Cambios institucionales: reseña histórica	226
C. El impacto monetario de la universalización de los beneficios previsionales	227
D. El impacto sobre el nivel de bienestar de la población rural	230
E. El impacto sobre la producción agropecuaria	231
F. El costo social de las políticas de lucha contra la pobreza rural	234
G. Conclusiones	236
Bibliografía	239
Serie Seminarios y Conferencias: números publicados	249

Índice de cuadros

Capítulo II:			
Cuadro	1	Objetivos de los programas	26
Capítulo V:			
Cuadro	2	Componentes de los programas de desarrollo rural	64
Capítulo VI:			
Cuadro	3	Esquema general: determinantes, “ámbitos” y efectos	81
Cuadro	4	Problemas que enfrentan los pobres en los ámbitos de la política y de las instituciones y proyectos para igualar las condiciones	86
Cuadro	5	Problemas que enfrentan los pobres en el ámbito de los mercados y acciones de los proyectos para igualar las condiciones	96
Capítulo VII:			
Cuadro	6	Características de los integrantes del hogar por tipo de hogar	110
Cuadro	7	Rangos de edad por tipo de hogar	110
Cuadro	8	Distribución de la superficie por tipo de hogar	111
Cuadro	9	Características de los activos físicos por tipo de hogar	112
Cuadro	10	Composición de los ingresos anuales por tipo de hogar	113

Cuadro	11	Ingreso anual no autónomo promedio: descomposición por fuente del ingreso y tipo de hogar.....	114
Cuadro	12	Empleos agrícolas extraprediales según tipo de hogar	115
Cuadro	13	Ingreso neto promedio <i>per cápita</i> : composición según tipo de hogar	115
Cuadro	14	Ingreso de los hogares rurales según el capital humano	116
Cuadro	15	Ingreso total anual promedio según ciclo de vida y grado de pobreza	117
Cuadro	16	Número de proyectos en que participan los hogares e ingreso total por tipo de hogar.....	118
Cuadro	17	Ingreso anual de los hogares según proyectos	119
Cuadro	18	Contribución de los activos y los programas de combate de la pobreza a la formación del ingreso autónomo de los hogares	120
Capítulo VIII:			
Cuadro	19	Colombia: evolución de la pobreza, 1978-1995	126
Cuadro	20	Colombia: componentes y matriz de cofinanciación inicial del Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC), 1990.....	128
Cuadro	21	Colombia: costo estimado y fuentes de financiamiento del Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC).....	130
Cuadro	22	Colombia: compromisos adquiridos y ejecutados por el Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC), 1991-1996	131
Cuadro	23	Colombia: recursos comprometidos por el Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC) según componentes, 1991-1996	132
Cuadro	24	Colombia: recursos comprometidos por el Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC) según regiones, 1991-1996.....	132
Cuadro	25	Colombia: recursos comprometidos por el Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC) según categorías municipales del Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC), 1991-1996.....	133
Capítulo IX:			
Cuadro	26	Colombia: recursos ejecutados por la red de solidaridad social, 1994-1998...	144
Cuadro	27	Colombia: inversión de la red de solidaridad social según ejes de intervención, 1994-1998	145
Cuadro	28	Colombia: programas y metas de la red de solidaridad social, 1994-1998.....	146
Cuadro	29	Colombia: ejecución física y financiera y resultados del programa de generación de empleo rural, 1995-1996.....	150
Capítulo X:			
Cuadro	30	Nicaragua: distribución de la pobreza por hogares y zona de residencia, 1986-1997	160
Cuadro	31	Nicaragua: disparidades socioeconómicas urbano-rurales, años noventa	160
Cuadro	32	Nicaragua: beneficiarios directos del Instituto de Desarrollo Rural (IDR)	165
Cuadro	33	Nicaragua: ejecución financiera total y número de proyectos coordinados por el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) y el Instituto de Desarrollo Rural (IDR), 1995-1998 ^a	166
Cuadro	34	Nicaragua: desempeño de las exportaciones, 1977-1998	169
Cuadro	35	Nicaragua: distribución de la tierra según estratos, 1978-1995.....	170
Cuadro	36	Nicaragua: superficie cosechada, 1977-1998.....	171
Cuadro	37	Nicaragua: superficie cosechada de granos básicos, 1977-1998	171
Cuadro	38	Nicaragua: rendimiento de los principales cultivos campesinos, 1977-1996	171
Cuadro	39	Nicaragua: producción vacuna, 1997-1998.....	172
Cuadro	40	Nicaragua: apoyo en infraestructura, maquinaria, equipo e Insumos del Instituto de Desarrollo Rural (IDR), 1995-1998	173
Cuadro	41	Nicaragua: principales actividades de extensión rural, 1995-1998	174

Cuadro	42	Nicaragua: principales actividades de protección del medio ambiente y desarrollo forestal, 1995-1998.....	174
Capítulo XI:			
Cuadro	43	Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES): distribución de recursos para proyectos regulares, 1991-1998.....	186
Cuadro	44	Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES): monto de los proyectos aprobados, 1991-1998.....	186
Cuadro	45	Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES): número de proyectos especiales aprobados, 1991-1998.....	187
Cuadro	46	Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES): ejecución del gasto por fuente de financiamiento, 1996-1998.....	187
Cuadro	47	Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS): gasto por componentes, 1997-2001.....	190
Cuadro	48	Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS): inversiones rurales, 1997-2001.....	190
Capítulo XII:			
Cuadro	49	México: distribución de la población por nivel de bienestar, 1984-1992.....	198
Cuadro	50	México: gasto programable del sector de desarrollo social, 1989-1994.....	199
Capítulo XIII:			
Cuadro	51	México: componentes, servicios y condiciones del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), 1999.....	213
Cuadro	52	Grado de marginación de las localidades y hogares rurales.....	214
Cuadro	53	Cobertura del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), 1996-1999.....	214
Cuadro	54	México: localidades atendidas por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), 1998.....	214
Cuadro	55	México: diferencias entre pobres y no pobres en las localidades rurales marginadas.....	215
Cuadro	56	Presupuesto del programa de educación, salud y alimentación (PROGRESA), 1997-2000.....	216
Cuadro	57	Entrega de subsidios alimentarios en el sector urbano y el rural, 1995-1999.....	217
Cuadro	58	Impacto del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en el grado de pobreza.....	217
Cuadro	59	Cobertura del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), 1997-1998.....	219
Cuadro	60	Cobertura del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), junio de 1999.....	220
Cuadro	61	Comparación entre diversos programas de combate de la pobreza.....	222
Capítulo XIV:			
Cuadro	62	Algunos indicadores globales de la universalización previsional después de 1992.....	227
Cuadro	63	Número de beneficiarios de jubilaciones o pensiones oficiales en el área rural....	228
Cuadro	64	Pobres en el área rural.....	230
Cuadro	65	Participación del ingreso previsional en el ingreso medio total por posición ocupacional - 1996.....	233
Cuadro	66	Estimaciones de los componentes del costo medio de asentamiento por familia.....	235
Cuadro	67	Comparación entre los costos del programa de reforma agraria y de la previsión rural.....	236

Índice de recuadros

Recuadro 1	México: Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).....	71
Recuadro 2	México: Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	72
Recuadro 3	Perú: Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), Iniciado en 1991	73
Recuadro 4	Perú: Programa Nacional de Manejo de Cuencas y Conservación de Suelos (PRONAMACCS), Iniciado en 1991	74
Recuadro 5	Nicaragua: Instituto de Desarrollo Rural (IDR).....	75
Recuadro 6	Colombia: Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC).....	76
Recuadro 7	Colombia: Red de Solidaridad Social	77
Recuadro 8	El trabajo a nivel local: el caso de Matagalpa	178

Índice de gráficos

Gráfico 1	Nuevos enfoques del desarrollo rural	63
-----------	--	----

Resumen

La pobreza es uno de los rasgos más persistentes de la sociedad latinoamericana y ha sido resistente a las políticas convencionales diseñadas para disminuirla o eliminarla. La proporción de los habitantes rurales que viven en condiciones de pobreza se mantuvo casi constante en las últimas dos décadas en cerca de 60% y cerca de 80 millones de personas viven actualmente en las zonas rurales latinoamericanas con un ingreso insuficiente para cubrir sus necesidades elementales, y, de ellas, alrededor de 48 millones ni siquiera tienen lo necesario para obtener una canasta básica de alimentos. Por lo demás, como es bien sabido, la insuficiencia de los ingresos suele ir acompañada de otras carencias en prácticamente todos los planos. Esta persistencia de la pobreza rural, debe además, ser puesta en el contexto de una continua emigración hacia zonas urbanas y a países fuera de la región, con un gasto social y de infraestructura que aumentó en casi todos los países.

Con el objetivo de examinar los programas contra la pobreza rural llevados a cabo durante la década de 1990 en distintos países de América Latina, y determinar si el éxito de estas experiencias se debía a la presencia de ciertos elementos comunes, la FAO —con el apoyo de RIMISP y de CEPAL— escogió nueve experiencias exitosas de combate directo o indirecto de la pobreza rural, correspondientes a seis países de América Latina: Brasil, Chile, Colombia, Nicaragua, México y Perú. La comparación de las diversas experiencias nacionales se encomendó a un grupo de especialistas en pobreza y

desarrollo (Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet; Javier Escobal y Carmen Ponce; Samuel Morley; Alexander Schejtman y Soledad Parada, y Thomas Reardon). Sus análisis y conclusiones están recogidos en los cinco artículos que componen la primera parte de este documento, mientras en la segunda parte se exponen los nueve estudios de caso.

Introducción

La pobreza es uno de los rasgos más persistentes de la sociedad latinoamericana. Cerca de 60% de los habitantes rurales viven en condiciones de pobreza o indigencia, proporción que se mantuvo casi constante en las últimas dos décadas. Los años de crecimiento económico del decenio de 1990 apenas si permitieron reducir en dos puntos porcentuales la incidencia de la pobreza rural, y es muy probable que ésta haya aumentado nuevamente a causa del llamado quinquenio perdido de los últimos años. En suma, cerca de 80 millones de personas viven actualmente en las zonas rurales latinoamericanas con un ingreso insuficiente para cubrir sus necesidades elementales, y, de ellas, alrededor de 48 millones ni siquiera tienen lo necesario para obtener una canasta básica de alimentos. Por lo demás, como es bien sabido, la insuficiencia de los ingresos suele ir acompañada de carencias en prácticamente todos los planos, como salud, educación, vivienda y servicios de luz eléctrica o agua potable. Esta persistencia de la pobreza rural debe además ser puesta en el contexto de una continuada emigración hacia zonas urbanas y países fuera de la región, un gasto social y en infraestructura que aumentó en casi todos los países, y un desempleo rural que, contrariamente a lo que aconteció en las áreas urbanas, disminuyó desde un ya bajo 2.2% en 1990 a 1.3% en 1999.

Es del todo evidente de que la pobreza rural es resistente a las políticas convencionales diseñadas para disminuirla o eliminarla. Con el propósito de estudiar aquellas estrategias que han sido más efectivas, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) elaboró el proyecto “Experiencias exitosas de combate de la pobreza rural en América Latina”, que contó con el

cofinanciamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y fue ejecutado en conjunto con la Red Internacional de Metodologías de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP). El proyecto tiene por objetivo examinar los programas contra la pobreza rural llevados a cabo durante la década de 1990 en distintos países de América Latina, para seleccionar aquellos que han arrojado mejores resultados y estudiar la posibilidad de adaptarlos a las condiciones específicas de otros países. Con ese criterio, se escogieron nueve experiencias exitosas de combate directo o indirecto de la pobreza rural, correspondientes a seis países de América Latina: Chile, Colombia, Nicaragua, Perú, México y Brasil.

Otro objetivo del proyecto de la FAO era determinar si el éxito de estas experiencias se debía a la presencia de ciertos elementos comunes, lo cual implicaba analizar las diversas experiencias nacionales y compararlas entre sí, tarea que se encomendó a un grupo de especialistas en pobreza y desarrollo. Sus análisis y conclusiones —expuestos en una versión preliminar en el “Encuentro de altos directivos sobre la mitigación de la pobreza rural”, que tuvo lugar en Santiago de Chile, en enero de 2000— están recogidos en los cinco artículos que componen la primera parte de este documento.

En suma, el libro está dividido en dos partes: los marcos analíticos para los estudios de caso, y los nueve estudios de caso:

- **Primera parte: Marcos analíticos para los estudios de caso**

Está constituida por cinco estudios, y pretende seguir un orden lógico, desde lo general a lo particular. Se inicia con un resumen de los estudios de caso, escrito por Javier Escobal y Carmen Ponce, que tiene por finalidad situar al lector en la problemática general de los estudios.

En el primer artículo, de Samuel Morley, se sostiene que las dos grandes mediciones de la pobreza, es decir, aquella basada en el ingreso o el gasto de los hogares, y aquella que sigue el criterio de las necesidades básicas insatisfechas, exigen combatir la pobreza de dos maneras distintas, una que hace hincapié en la elevación de los ingresos y otra que pone el acento en el acceso a los servicios. Además, Morley insiste en dos aspectos esenciales: primero, el impacto que ejercen los factores macroeconómicos sobre la pobreza; segundo, el hecho de que en los países latinoamericanos no se aplica, por lo general, un plan que integre y armonice los distintos proyectos de combate de la pobreza rural.

En el segundo artículo, Javier Escobal y Carmen Ponce, después de examinar como han cambiado las concepciones del desarrollo en los últimos 50 años, concluyen que si bien los programas de combate de la pobreza han mejorado, es poco probable que se conviertan en instrumentos eficaces desde el punto de vista de los costos, porque aún no se han comprendido bien las relaciones causales que son propias del fenómeno.

A su vez, el tercer artículo, Alexander Schejtman y Soledad Parada se preguntan si las experiencias aquí examinadas cumplen con los requisitos que, según el consenso que se ha ido creando en la región, deben llenar las acciones destinadas a combatir la pobreza rural, a saber, el estar determinadas por la demanda, contar con la participación de los beneficiarios, estar focalizadas y llevarse a cabo en forma descentralizada.

En el cuarto artículo, Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet destacan que el combate de la pobreza rural, antes entendido desde un punto de vista sectorial, se concibe ahora a partir de un enfoque territorial. Conforme a esta nueva concepción, los hogares cuentan con diversos tipos de activos, lo que se traduce en una amplia gama de estrategias de generación de ingresos, individuales y colectivas, estrategias que se integran en la dimensión geográfica gracias al carácter complementario del uso de los activos. Concluyen que en los programas de desarrollo rural debe haber un equilibrio entre las inversiones destinadas a la creación de activos para los pobres y las inversiones en bienes e instituciones públicas. Sin embargo, la posibilidad de llegar a ese equilibrio no está siempre asegurada, pues depende del tamaño y el nivel de ingresos de cada país.

En el quinto y último artículo de la primera parte, Thomas Reardon aborda la pobreza desde el punto de vista de la falta de activos y de las políticas necesarias para potenciarlos. Destaca la necesidad de actuar sobre las instituciones y los mercados que están asociados al agro, principalmente para reducir los costos de transacción y crear de ese modo condiciones generales más equitativas para los pobres rurales.

• **Segunda parte: Nueve estudios de caso**

Ésta se inicia con un artículo de Germán Escobar, Ximena Milicevic y Julio Berdegué, en el cual se analizan los distintos programas de combate de la pobreza que operan en la Comuna de Portezuelo, Chile. En este estudio, donde se adopta un enfoque territorial, se describen los activos que poseen los hogares rurales de Portezuelo, descripción que permite entender mejor varios de los estudios de caso que siguen.

A continuación, vienen dos artículos sobre Colombia y uno sobre Nicaragua. En el relativo al Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC), de Colombia, Alfredo Vargas del Valle comenta acerca de las dificultades de mantener vigente el diseño y el espíritu iniciales del programa, y hace ver que es preciso modificar su diseño, tomando en consideración las fuerzas reales con que cuentan las comunidades rurales para llevar a cabo cualquier emprendimiento.

En el artículo de Absalón Machado, sobre la Red de Solidaridad Social (Colombia), y en el de Ignacio Vélez, sobre el Instituto de Desarrollo Rural (IDR), de Nicaragua, se muestra que estos programas tienen varios puntos en común en cuanto a diseño, aunque el primero hace hincapié en el apoyo asistencial a los pequeños productores agropecuarios, para la satisfacción de las necesidades básicas, mientras que el segundo se ocupa más del apoyo productivo. Entre esos rasgos comunes están: la focalización en los municipios y poblaciones más pobres; el énfasis en la participación de la comunidad y de las autoridades locales en la identificación de las tareas prioritarias, y en la ejecución de los proyectos correspondientes; todo ello coordinado por una entidad central. Con matices, muchos de los programas presentados en el libro comparten las mismas características, como ocurre, por ejemplo, con los dos programas puestos en práctica en Perú, el Programa Nacional de Manejo de Cuencas (PRONAMACHCS) y el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), reseñados aquí por Mariana Ballén y Pedro Francke.

No cabe sino refrendar la conclusión a que llegan Rolando Cordera y Leonardo Lomelí sobre el multifacético Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), de México, en el sentido de que el combate contra la pobreza rural es una tarea de largo plazo, en que deben atacarse en forma convergente las muchas facetas que le son propias, por lo cual la estrategia pertinente tiene que obedecer a una política de Estado y no a las decisiones del gobierno de turno.

En el artículo de John Scott sobre el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), de México, se hace ver que este programa representa en cierto modo una excepción, en cuanto a diseño y ejecución, con respecto a los demás proyectos aplicados en América Latina, pues junto con apuntar explícitamente hacia la formación de capital humano, tales actividades van seguidas de una evaluación destinada a determinar el impacto ejercido por el programa y a definir, en consecuencia, los cambios que es preciso introducirle para hacerlo más eficaz.

Por último, el artículo de Mauricio Dias *et al.* hace referencia al sistema de previsión rural en Brasil, el cual, pese a no ser propiamente un programa de combate de la pobreza, sino uno destinado a atender a las personas mayores que han trabajado en el campo, tiene la particularidad de ser, de todos los mecanismos aquí descritos, aquel que más rápidamente ha redundado en una elevación del nivel de vida de los campesinos pobres.

Primera Parte:

Marcos analíticos para los estudios de caso

I. Síntesis de los estudios de caso

Javier Escobal y Carmen Ponce¹

En lo que sigue se pasará revista en forma muy sucinta a los nueve estudios de caso que figuran en la segunda parte del libro, correspondientes a un programa de Brasil, uno de Chile, dos programas de Colombia, dos de México, uno de Nicaragua y dos de Perú.

A. Brasil: sistema previsional rural

El Fondo de Asistencia y Previsión del Trabajador Rural (FUNFURAL) —sistema previsional rural de Brasil— tiene como antecedente los primeros intentos, emprendidos en la década de 1970, de ampliar la protección previsional a los trabajadores rurales. Desde entonces se han hecho distintos esfuerzos por consolidar un sistema previsional que eliminase las disparidades en el tratamiento de los trabajadores urbanos y rurales, entre los cuales destacan las modificaciones introducidas en la Constitución Política de 1988, que se hicieron efectivas en 1991. Estas reformas permitieron, primero, universalizar la previsión social, extendiéndola a los trabajadores, hombres y mujeres, del área rural e incorporando a los trabajadores del sector rural informal y a aquellos que ejercen actividades relacionadas con la economía familiar; asimismo, permitieron unificar el beneficio mínimo recibido por los trabajadores urbanos y rurales (fijado en el salario mínimo). El sistema previsional rural de Brasil atiende a seis

¹ Investigador principal e investigadora asistente, respectivamente, del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), de Lima, Perú.

millones de beneficiarios en el sector rural, con una inversión de aproximadamente 750 millones de dólares al mes (cerca de 1.2% del PIB).

A pesar de no tener objetivos explícitos de alivio de la pobreza rural, el sistema ha ejercido un impacto notorio en los ingresos y el bienestar de los pobladores pobres de las zonas rurales, pues sus aportes representan hoy una fracción considerable de la renta domiciliaria rural. Cabe subrayar, sin embargo, que el sistema no ha modificado sustancialmente la estructura productiva de las economías rurales.

B. Chile: Comuna de Portezuelo

A diferencia de los otros estudios de caso, en Chile se optó por examinar los efectos que han tenido diversos programas de combate de la pobreza sobre los hogares rurales de la Comuna de Portezuelo, en el marco del reconocimiento de la importancia de la dotación y la complementariedad de los activos (físicos, públicos y de capital humano y social) en la determinación de los distintos tipos de pobreza. El examen de los programas de alivio de la pobreza rural en un ámbito geográfico específico aporta una visión empírica del impacto directo e indirecto que tienen diversos proyectos y programas que operan simultáneamente e interactúan entre sí.

La evaluación se centra en los programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP), entidades estatales, así como en los programas de dos entidades privadas, el Departamento de Acción Rural (DAR) de la Iglesia Católica de Chile y la consultora Agraria Sur Ltda.

El FOSIS constituye un importante instrumento de combate de la pobreza rural en todo el país: tiene un presupuesto anual de 50 millones de dólares (alrededor de 0.1% del PIB), lo cual le permite financiar diversos tipos de proyectos, cuya ejecución es delegada a entidades públicas y privadas mediante convenios o concursos públicos. En la Comuna de Portezuelo, el FOSIS se concentra principalmente en la construcción de obras de riego, así como en labores referidas a capacitación, vivienda rural, recuperación de suelos, programas de desarrollo juvenil y establecimiento de plantaciones frutales.

La misión del INDAP consiste, entre otras cosas, en promover la agricultura familiar campesina, integrarla en los mercados y contribuir, por medio de la capacitación, a consolidar su competitividad. En la Comuna de Portezuelo, el INDAP conduce el proyecto PRODECOP-SECANO, dependiente del Proyecto de Desarrollo de Comunidades Campesinas y Pequeños Productores, Chile (PRODECOP. PRODECOP-SECANO se encarga de financiar actividades orientadas a mejorar las unidades productivas, la capacidad de gestión de los productores y el acceso a los mercados de productos; asimismo, financia actividades relacionadas con el uso adecuado del agua, la conservación de los suelos, el fomento de las organizaciones campesinas, y la incorporación y participación de los jóvenes y las mujeres.

En cuanto a las entidades privadas, el trabajo del Departamento de Acción Rural de la Iglesia Católica (DAR) en Portezuelo —iniciado en 1976— se ha orientado principalmente a fortalecer las organizaciones del municipio dedicadas a fines productivos, educativos y recreativos. La consultora Agraria Sur Ltda., por su parte, orienta sus actividades —algunas de ellas en representación del INDAP— a la transferencia de tecnología, el desarrollo de huertos y frutales, y la investigación agropecuaria.

C. Colombia: el Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC) y la Red de Solidaridad Social

En el caso de Colombia, se evaluaron dos experiencias de combate de la pobreza rural: el PDIC y la Red de Solidaridad Social. El PDIC, puesto en práctica entre 1991 y 1996, formaba parte de la tercera fase del programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), que había comenzado a operar a mediados de la década de 1970. El PDIC mantuvo la concepción inicial del DRI, es decir, la transferencia de recursos de la sociedad en su conjunto hacia las zonas rurales, con el fin de capitalizar sus economías. Para ello se invirtió un total de 356 millones de dólares durante los seis años del programa, lo que significó un gasto anual equivalente a aproximadamente 0.2% del producto interno bruto (PIB) en 1992, 1993 y 1994, y a 0.1% del PIB en 1995.

El PDIC tenía por objetivo, primero, mejorar la capacidad de generación de ingresos de las comunidades beneficiarias y elevar su nivel de vida, y, al mismo tiempo, fortalecer la capacidad de los municipios de formular y administrar programas de desarrollo rural. En consonancia con estos objetivos, se planteó un esquema de respaldo al desarrollo que contemplaba la participación de las comunidades en la identificación y el ordenamiento jerárquico de sus necesidades, en el cual se hacía hincapié en el rol que debían cumplir los municipios como líderes del proceso y cofinanciadores de los proyectos del PDIC. El programa comenzó a recibir mayores recursos a medida que se reducían gradualmente las inversiones directas del gobierno central, conforme se elevaba el grado de desarrollo de las comunidades rurales.

Por medio del PDIC se ejecutaron diversas actividades, orientadas al desarrollo tecnológico, la mejora de los sistemas de agua potable y saneamiento básico, la promoción de la participación comunitaria en la identificación de las necesidades de inversión y en su posterior mantenimiento, y la mejora de la capacidad de planificación y gestión de los municipios en lo concerniente a las inversiones rurales.

El segundo programa analizado fue la Red de Solidaridad Social, entidad pública permanente creada en 1994, la cual, a diferencia del PDIC, atiende tanto zonas urbanas como rurales. La red está encaminada a mejorar los ingresos y el nivel de vida de las comunidades más pobres del país, en especial de sus segmentos más vulnerables: los jóvenes y mujeres desempleados, los niños en condiciones de desnutrición, las mujeres jefas de hogar y los ancianos indigentes. Durante el período 1994-1998 se ejecutó un presupuesto total de 894 millones de dólares, con un gasto anual creciente, que representó 0.1% del PIB en 1994 para elevarse a 0.6% en 1996.

La asignación presupuestaria y el ordenamiento jerárquico de los proyectos puestos en práctica por la red siguieron un esquema participativo en dos niveles: primero, el representado por las mesas departamentales de solidaridad, donde se definen los municipios beneficiarios y el techo presupuestario correspondiente; segundo, el nivel de las mesas municipales de solidaridad, donde se discuten y aprueban los mecanismos de selección de las localidades que se beneficiarán con los recursos adjudicados por la mesa departamental.

La ejecución de 9 de los 14 programas financiados por la red estuvo a cargo de instituciones de nivel central, como el Fondo DRI, el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Fondo de Inversión Social; y la de los cinco programas restantes correspondió directamente a la red. Estos programas son de tres tipos: los de hábitat (vivienda urbana y rural y áreas recreativas), los de ingresos (empleo urbano y empleo rural), y los de promoción social (entre ellos los de subsidio escolar, bono alimentario rural, y apoyo a ancianos indigentes y a habitantes de la calle).

D. México: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)

1. El PRONASOL, aplicado en el período 1988-1994, surgió como respuesta del Gobierno de México al entorno social y económico adverso que se vivía tras la crisis iniciada en 1982. Se financió en su mayor parte con recursos federales, complementados con aportes de los gobiernos estatales involucrados. En 1989 los aportes federales equivalían a 0.3% del PIB, pero se incrementaron anualmente hasta llegar a casi 0.7% del PIB en 1994.

El PRONASOL fue diseñado con un enfoque de descentralización de los recursos y las decisiones, con el propósito de crear nuevos esquemas de planificación y coordinación que incorporaran la participación protagónica de las administraciones estatales y municipales y de los beneficiarios de los proyectos. En este marco, se organizaron comités de solidaridad, cada uno de los cuales se encargaba de canalizar las demandas sociales referidas a los proyectos que debería financiar el programa, de ordenar jerárquicamente las prioridades y de coordinar las obras que debían realizarse con las autoridades municipales, las cuales se encargaban a su vez de administrar los fondos asignados a cada municipalidad.

La estrategia de combate de la pobreza del PRONASOL tenía tres frentes: bienestar social (mejora de la calidad de la vivienda y de los servicios de electrificación, agua potable, alcantarillado, educación y salud); producción (“créditos a la palabra” para apoyar cultivos de subsistencia, desarrollo de actividades productivas rentables alternativas a las actualmente practicadas, y apoyo en general a las actividades agrícolas, forestales, agroindustriales, extractivas y microindustriales), y desarrollo regional (fortalecimiento de la capacidad financiera, administrativa y ejecutiva de los municipios, construcción de carreteras troncales, ramales y caminos vecinales).

2. Por su parte, el PROGRESA creado en 1997, tiene como objetivo final estimular, por el lado de la demanda, la inversión en capital humano en las localidades y hogares más pobres del país, con lo cual se espera contribuir a romper los círculos intergeneracionales de pobreza extrema relacionados con los altos niveles de fertilidad, desnutrición, mortalidad infantil y deserción escolar, especialmente elevados en las zonas rurales de México. El presupuesto del programa equivalió a 0.1% del PIB en 1998 y a 0.2% en 1999.

El PROGRESA fue concebido a partir de la sistematización de las lecciones dejadas por los programas anteriores de combate de la pobreza (Schejtman y Parada, en este volumen). De esa manera, junto con heredar el carácter participativo del PRONASOL, apunta a complementar sus acciones de inversión en infraestructura básica, reemplazar los programas de subsidio alimentario y contrarrestar el sesgo centralista, urbano y regresivo del gasto social en México. En los lineamientos del PROGRESA es posible advertir el esfuerzo por sistematizar las experiencias anteriores e incorporar nuevos planteamientos más acordes con las estrategias de desarrollo rural sostenibles, como el de la focalización de las actividades, la consideración de las familias como ámbitos y unidades de acción, la adopción del enfoque de género, la corresponsabilidad, la idea de proveer ayuda estructural más que asistencial, la participación de la comunidad y las autoridades locales en la planificación y el control, el enfoque integral (educación, salud y alimentación), la complementariedad con otros programas, la coordinación entre diversos niveles de gobierno y dependencias federales, y la importancia de monitorear los proyectos y hacer evaluaciones de impacto.

E. Nicaragua: Instituto de Desarrollo Rural (IDR)

El IDR, que es en la actualidad el principal canal de distribución de fondos para el sector rural en Nicaragua (del orden de 1.1% del PIB en 1995 y de 1.3% en 1998), tiene como principal objetivo elevar la producción, los ingresos y el bienestar general de las familias campesinas, por lo que desempeña un rol importante en el combate de la pobreza rural, en el marco del fortalecimiento de las capacidades de generación de ingresos de los pobladores beneficiados. Sin embargo, la población a que atiende está restringida a los campesinos pobres con potencial productivo, por lo cual la población rural en situación de extrema pobreza queda excluida de sus beneficios directos.

Para determinar los proyectos que serán financiados por el IDR se sigue en lo esencial el siguiente procedimiento: las comunidades potencialmente beneficiarias presentan sus propuestas a los comités municipales de desarrollo; éstos las revisan y ajustan a la metodología del programa y las entregan posteriormente a los funcionarios del IDR para su evaluación y eventual aprobación.

Las actividades del programa abarcan una gran variedad de esferas, como extensión rural, producción agropecuaria, medio ambiente y desarrollo forestal, crédito, comercialización y agroindustria, tenencia de la tierra, infraestructura económica y social. Además, se han incorporado al programa actividades de carácter transitorio destinadas a mejorar los servicios de salud y educación, atender a las víctimas de la guerra y a los sectores vulnerables, y a reforzar la seguridad (donación de motocicletas y de aparatos de comunicación).

F. Perú: el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS)

1. El programa Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)

Fue instaurado en 1991, como una alternativa a la limitada capacidad institucional de los ministerios para poner en marcha programas de combate de la pobreza y su escasa presencia en las zonas rurales más remotas del país. Conforme a las disposiciones del FONCODES, las comunidades organizan sus demandas, ejecutan las obras y se encargan de su mantenimiento, con lo cual, a diferencia del esquema tradicional, son las comunidades las que se acercan al Estado y no a la inversa. En 1992, los proyectos financiados por el FONCODES alcanzaron en conjunto un monto equivalente a 120 millones de dólares (alrededor de 0.35% del PIB), monto que en 1993 llegó a su punto más alto, 210 millones de dólares (0.61% del PIB), para reducirse a 140 millones de dólares al año (0.39%) a partir de 1996.

En su combate contra la pobreza, la estrategia del FONCODES consiste en financiar en forma regular: (a) proyectos de infraestructura social (comedores populares, puestos y centros de salud, centros educativos, abastecimiento de agua potable, sistemas de desagüe, letrinas y otros); (b) proyectos de infraestructura económica en el sector agropecuario (pequeños sistemas de riego y drenaje, rehabilitación de tierras, forestación y comercialización), en el sector transporte (caminos vecinales, puentes, veredas peatonales y otros), y en el sector energía (electrificación y energía no convencional), y (c) proyectos productivos (provisión de capital y asistencia técnica). Además, financia proyectos especiales destinados a asistir a la población en extrema pobreza mediante la distribución de víveres y bienes, y a reactivar determinados sectores productivos mediante el apoyo a la microempresa y la pequeña empresa, por medio de la compra de sus productos.

2. El Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS)

Por su parte, las actividades del PRONAMACHCS se orientan al manejo y aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales —suelo, agua y vegetación—, en el marco de una concepción de desarrollo rural integrado a nivel de microcuencas en las zonas de mayor pobreza rural de la sierra peruana.

El programa sigue un enfoque que contempla procesos de planificación y ejecución participativa en las comunidades beneficiarias; es decir, los campesinos participan, junto con el equipo que lleva adelante el programa, en la determinación de la demanda de inversiones rurales y en el ordenamiento jerárquico de éstas.

Entre las actividades del PRONAMACHCS figuran la construcción de pequeñas obras de infraestructura de riego y de obras mecánicas de conservación de suelos, el apoyo a la producción agropecuaria (instalación de cultivos para semilleros y para consumo, manejo de pastos nativos y cultivados, construcción de almacenes para semillas) y a la reforestación (instalación y mejoramiento de viveros comunales y de viveros permanentes, establecimiento, manejo y aprovechamiento de plantaciones forestales, y arborización urbana). Asimismo, en virtud de su enfoque participativo, se incorporan actividades encaminadas a fortalecer las organizaciones comunales.

Aunque el PRONAMACHCS es de una escala claramente menor que la de todos los demás programas aquí reseñados (aproximadamente 0.03% del PIB en 1997 y 0.05% en 1999), contiene elementos que lo destacan sobre el resto y lo hacen un caso interesante para el análisis. Entre esos elementos cabe mencionar, primero, el hecho de que a diferencia de los proyectos individuales impulsados por la demanda —que tienden a favorecer proyectos inconexos entre sí y no necesariamente forman parte de una estrategia integral—, postula una estrategia de desarrollo integral concebida y ejecutada en conjunto con cada comunidad beneficiaria, y, en segundo lugar, el hecho de que considera explícitamente el manejo sostenible de los recursos naturales.

II. Estudios de caso de programas de lucha contra la pobreza en América Latina

Samuel A. Morley²

Durante la década perdida de 1980, el aumento de la pobreza se produjo principalmente en las zonas urbanas. El sector rural y los pobres de las zonas rurales quedaron bastante al resguardo de los severos ciclos económicos provocados por la crisis de la deuda. En la década de 1990 esta situación ha cambiado. Según datos de la CEPAL, la recuperación económica y la reducción de la pobreza de ese período se registraron fundamentalmente en las zonas urbanas. Más de la mitad de la población rural es pobre y en los años noventa esa proporción se redujo menos de 10% en comparación con la disminución de 20% de la incidencia de la pobreza en las zonas urbanas.

Como en los años ochenta muchas de las personas que vivían en la pobreza en ese período habitaban en las ciudades, durante un tiempo las estrategias de reducción de la pobreza se aplicaron fundamentalmente en los centros urbanos. Sin embargo, esta situación está cambiando. Como los avances logrados en las zonas rurales han sido poco significativos, tanto los gobiernos como los prestamistas internacionales han comenzado nuevamente a buscar maneras de

² Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (International Food Policy Research Institute (IFPRI)).

reducir la pobreza rural. En los últimos años se han elaborado y aplicado muchos programas. En este proyecto se procede a examinar a algunos de ellos, confiando en que se podrán extraer conclusiones útiles sobre los éxitos y fracasos y aprender de los problemas que fueron surgiendo en el proceso de implementación.

El análisis se inicia considerando los proyectos en forma individual. Este criterio es característico de quienes elaboran proyectos de reducción de la pobreza. Sin embargo, para los que se proponen reducir la pobreza rural, enfocar el problema de esta forma no es adecuado. No es suficiente analizar el proyecto en sí mismo sino que también hay que considerar el contexto más amplio, ya que tanto los mercados de los productos como los precios relativos, los tipos de cambio, el sistema de créditos, las políticas macroeconómicas y el sistema de control de precios y de subsidios, son factores que afectan la posibilidad de los pobres de superar su situación mediante el trabajo. En realidad, cualquier cambio en estos factores puede tener un efecto mucho mayor sobre la pobreza que los proyectos de mitigación de la pobreza propiamente dichos. En la primera parte del presente documento se analizan los estudios de caso a fin de extraer todas las conclusiones posibles y luego, en la segunda parte, se vuelve al tema de la elaboración de una estrategia general de lucha contra la pobreza rural.

A. Definiciones de la pobreza

Al analizar los proyectos individuales, resulta útil preguntarse desde un principio cuáles son sus objetivos y de qué manera se espera que contribuyan a reducir la pobreza. Para ello es esencial tener una idea clara de lo que se entiende por este concepto. En la bibliografía han surgido dos definiciones alternativas: una de ellas se basa exclusivamente en los ingresos o los gastos y la otra en las necesidades básicas.

Las medidas de la pobreza basadas en los ingresos o los gastos llevan a calcular líneas de pobreza que son múltiplos de los montos necesarios para la subsistencia. Consisten, simplemente, en determinar los ingresos o los gastos totales de la familia, dividirlos por el número de miembros y compararlos con la línea de pobreza. Si el valor es menor, la familia se considera pobre. Pese a que es evidente, al utilizar esta definición, resulta importante tener en cuenta que sólo los programas que aumentan el ingreso de los pobres servirán para reducir la pobreza. Los programas que mejoran la educación o distribuyen leche a las madres mientras amamantan a sus hijos no cumplen esa función. Pueden contribuir a mejorar la situación de los pobres pero no a aumentar sus ingresos, salvo quizás en el muy largo plazo. Por lo tanto, no se debería utilizar una medida de la pobreza basada en los ingresos para evaluar este tipo de programas.

Las medidas de la pobreza que tienen en cuenta las necesidades básicas permiten sortear esa dificultad. Según esta definición, una persona se considera pobre si no logra satisfacer sus necesidades básicas. Generalmente, éstas incluyen el acceso a la educación básica, la atención de salud y el saneamiento, la vivienda mínima y, en algunos casos, el empleo. Al definir la pobreza de este modo se amplían los campos de acción de los gobiernos, porque la mayoría de las necesidades básicas, salvo la vivienda o el empleo, son bienes suministrados por el sector público. Otro indicador o medida de la pobreza se basa en el concepto de exclusión, aunque esta última es más difícil de cuantificar. Una persona o un grupo son pobres si no participan en la adopción de las decisiones que afectan su bienestar. Aunque reciban transferencias que aumenten sus ingresos por encima de la línea de pobreza, cabe seguir considerándolos pobres porque no pueden ejercer control alguno sobre el sistema político que determina muchas de las condiciones en que viven.

B. Métodos de reducción de la pobreza

Teniendo en cuenta estas dos definiciones o ideas de la pobreza, es posible considerar cuatro maneras distintas en que los proyectos pueden contribuir a reducir la pobreza o ayudar a los pobres:

1. *Lograr que los pobres sean más productivos a fin de que puedan incrementar sus ingresos*

Los proyectos que inciden directamente sobre la productividad, como los sistemas de riego en pequeña escala, el microcrédito, la asistencia técnica, la capacitación, la construcción de almacenes, la creación de estaciones de agricultura experimental dedicadas al desarrollo de variedades mejoradas de semillas o nuevos cultivos con mejores perspectivas comerciales son formas de contribuir a que los pobres aumenten sus ingresos. La construcción de carreteras, la electrificación rural y otro tipo de infraestructura económica también son factores que deberían favorecer la productividad del campo y mejorar la situación los pobres, por más que su objetivo no sea ayudar directamente a las familias que viven en condiciones de pobreza. Todos estos proyectos son inversiones que incrementan el capital humano, físico o social de los pobres.

2. *Satisfacer las necesidades básicas de los pobres a fin de mejorar su situación, aunque sus ingresos no aumenten*

La mayoría de los proyectos financiados a través de los fondos de inversión social, como las escuelas, los dispensarios, la alimentación, el abastecimiento de agua potable y el alcantarillado corresponden a esta categoría. Cabe señalar que, en la mayoría de estos casos, se podría argumentar que los proyectos contribuirán a mejorar la productividad de los pobres o de sus hijos porque significan una mejora para su salud o su nivel de educación. Sin embargo, es útil clasificarlos por separado, porque estos resultados son tan módicos o se producen a tan a largo plazo que prácticamente pasarán desapercibidos si se realiza una evaluación de la capacidad del proyecto para reducir la pobreza.

3. *Transferencias de ingresos*

En varios de los proyectos analizados en este estudio —las jubilaciones del servicio previsional rural en Brasil y el PROGRESA en México— los pobres han recibido transferencias en efectivo o en especie. Evidentemente, ésta es la forma más directa de reducir la pobreza medida sobre la base de los ingresos. Sin embargo, es poco frecuente que en América Latina, o en otras regiones, las transferencias de efectivo se realicen sin condiciones. Por el contrario, en los programas como PROGRESA se observa que los pagos en efectivo están condicionados a la asistencia a las escuelas o la concurrencia periódica de las madres con hijos pequeños a los dispensarios. En este caso, el programa contribuye a aumentar el ingreso de los pobres y al mismo tiempo proporciona un incentivo para mejorar el capital humano y la capacidad de los hijos para generar ingresos.

4. *Aumentar la participación de los pobres en la adopción de decisiones*

Muchos de los ejemplos analizados en este estudio tenían una característica o un objetivo importantes, como es reforzar la participación de los beneficiarios en la selección del proyecto y en su funcionamiento. Se espera que esto tenga varios efectos positivos. Contribuye a asegurar que los proyectos elegidos sean realmente los que prefieren los beneficiarios. En el lenguaje empleado por los prestamistas internacionales, esto fortalece el sentido de propiedad de los pobres hacia el proyecto y lo hace más sustentable. Además, el proceso contribuye al empoderamiento (*empowerment*) de los pobres y les enseña, a través del ejemplo, la mejor manera de lograr lo que desean de un gobierno centralizado y, a menudo, insensible.

El hecho de clasificar los proyectos de esta manera no significa que deban pertenecer, exclusivamente, a una única categoría. La mayoría de los programas analizados en este estudio incidían por lo menos en dos —y a veces tres— de ellas. Ya se han señalado varios ejemplos. La construcción de escuelas o de dispensarios sirven para satisfacer necesidades básicas y también para mejorar el capital humano (al menos en el largo plazo). Las transferencias de efectivo dirigidas a asegurar que los niños concurren a la escuela (PROGRESA) aumentan los ingresos de los pobres y la capacidad futura de sus hijos de generar ingresos. De forma algo distinta, los proyectos de construcción proporcionan a los pobres algún tipo de bien —una escuela, un sistema de riego o un dispensario— y al mismo tiempo generan empleos y contribuyen a mejorar los ingresos, por lo que los pobres deberían beneficiarse de dos maneras: mediante el dinero que puedan ganar mientras trabajan en la construcción del proyecto y mediante los servicios que éste habrá de prestar una vez terminado.

C. Objetivos de los programas

En el cuadro 1 se han reclasificado los programas analizados en el presente estudio en una o más formas de reducir la pobreza. La clasificación es una visión subjetiva del autor de los objetivos del programa y de los resultados que se están logrando en la práctica. En varios casos —el FOSIS en Chile y la Red de Solidaridad Social en Colombia— se otorgó la misma importancia a dos de los objetivos porque, con la información disponible, resultaba imposible establecer una clasificación jerárquica que tuviera un nivel de confianza significativo.

Cuadro 1
OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS

País	Programa	Aumentar la productividad	Satisfacer las necesidades básicas	Complementar los ingresos mediante transferencias	Aumentar la participación de los pobres
Brasil	Previsión social rural			1	
Chile	FOSIS	1	2		2
	INDAP	1			
	Agraria Sur	1			
Colombia	PDIC-DRI	2	1		3
	Red de Solidaridad	3	1		1
México	Solidaridad	2	1		3
	PROGRESA	2		1	
Perú	FONCODES	3	1		2
	PRONAMACHCS	1			2
Nicaragua	PNDR ^a	1			

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

Nota: Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS); Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP); Plan de Desarrollo Integral Campesino e Indígena - Fondo de Desarrollo Rural Integrado (PDIC-DRI); Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES); Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS); Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR).

Objetivos: 1-principal; 2-secundario, y 3-terciario.

^a Varios documentos institucionales (1996-1997).

Entre los casos analizados se pueden distinguir esencialmente tres tipos de programas distintos: los que invierten principalmente en proyectos cuyo objeto es mejorar directamente la producción agrícola, como el PRONAMACHCS y el INDAP; los que distribuyen asistencia en

efectivo o en especie, como el sistema de previsión social rural de Brasil y el PROGRESA de México; los fondos de inversión social, como el FOSIS, la Red de Solidaridad de Colombia, Solidaridad de México y el FONCODES, que tienen varias líneas de proyectos y objetivos.

Del cuadro 1 resulta evidente que prácticamente ninguno de estos programas distribuye dinero a los pobres sin establecer condiciones con excepción del programa de previsión social rural de Brasil —que no fue implantado como programa de lucha contra la pobreza sino como programa de jubilaciones, en el que la reducción de la pobreza es una externalidad positiva—. PROGRESA es el único programa que entrega efectivo a los pobres, pero sólo a las familias con hijos en edad escolar que se comprometen a mantener a los niños en la escuela y concurrir periódicamente a los centros de salud.

La actividad principal de la mayoría de estos programas parece ser la satisfacción de las necesidades básicas, como las escuelas, los dispensarios y el abastecimiento de agua potable, o el fortalecimiento de la participación comunitaria y el desarrollo del capital humano. En ellos, los proyectos que inciden directamente en la productividad sólo son un objetivo secundario o terciario. Entre los programas de lucha contra la pobreza propiamente dichos, sólo el FOSIS de Chile y el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) de Nicaragua definen como objetivo principal aumentar la capacidad productiva de los pobres. Con respecto a este último, cabe señalar que 65% de sus recursos se dedicaron a la construcción de carreteras y no a apoyar actividades o proyectos dirigidos específicamente a mejorar la productividad.

Resulta útil distinguir entre los programas generales de mitigación de la pobreza, como los fondos de inversión social, y los implementados por agencias como el PRONAMACHCS, el INDAP o Agraria, creados con el objetivo concreto es mejorar la productividad de los pequeños agricultores. En el caso del PRONAMACHCS, otros objetivos importantes son la protección del medio ambiente y el desarrollo comunitario. Por el contrario, entre los programas creados para mitigar la pobreza, y habida cuenta de la amplia gama de instrumentos disponibles y de las zonas en las que pueden aplicarse, la mayoría ha evitado optar por proyectos para aumentar la productividad. Hay motivos para suponer que este es el patrón general y no, simplemente, el de los programas seleccionados para este estudio.

D. ¿Inversiones o transferencias?

Es importante determinar si los distintos programas son meras transferencias a los pobres o si se trata de inversiones que, tarde o temprano, generarán un aumento de la producción o de la productividad. De toda la muestra analizada, el único programa de transferencia en sentido estricto es el de la previsión social rural de Brasil. Todos los demás programas incluyen un elemento de inversión. Sin embargo, hay diferencias de grado importantes. Los proyectos dirigidos directamente a la producción son los que más se acercan a la inversión pura porque el proyecto en sí mismo es una inversión. El componente de inversión es menos evidente en los proyectos de construcción de escuelas, dispensarios o sistemas de abastecimiento de agua potable. En estos casos, la inversión consiste en el aumento del capital humano resultante de un mejoramiento en el nivel de la educación o de la salud. Sin embargo, es importante señalar que el aumento de capital humano puede tardar entre 10 y 15 años en el caso de las escuelas o de la alimentación de los niños. En el corto plazo, este tipo de infraestructura social puede parecer una transferencia del resto de la sociedad más que una inversión capaz de aumentar el ingreso agregado y la productividad. Quizás, la forma de evaluar estos programas es compararlos con la alternativa de entregar dinero a los pobres. En tal sentido, el sistema de previsión social rural de Brasil parece haber tenido un impacto mucho mayor en los ingresos de los pobres que cualquiera de los fondos de inversión social de la región.

Si se acepta la distinción señalada entre inversiones y transferencias, los resultados del cuadro demuestran claramente que el grueso de la actividad de los programas que se están analizando son más bien transferencias que inversiones.

El problema de las transferencias es su sostenibilidad ya que los países involucrados sólo tienen una capacidad limitada para erradicar la pobreza transfiriendo ingresos a los pobres. Es probable que los programas de lucha contra la pobreza sean más sostenibles si se consideran como una forma de ayudar a los pobres a ayudarse a sí mismos, porque en ese caso el aumento de ingresos que pueda lograrse ayudará a financiar el programa o compensar sus costos. La construcción de sistemas de riego en las regiones pobres ayuda a las personas que viven en condiciones de pobreza, pero también contribuyen a aumentar la producción y los ingresos. Eso puede ayudar a financiar el programa. La construcción de escuelas y dispensarios mejora el capital humano, pero sólo en un plazo mucho más largo. En el corto plazo estos programas constituyen un impuesto al resto de la sociedad, igual que los programas basados exclusivamente en la transferencia de ingresos. Asegurar que la población rural tenga acceso a una buena educación y a una atención de salud adecuada es una función esencial del Estado. Sin embargo, eso no significa que la construcción de este tipo de infraestructura deba ser el componente clave de un programa de mitigación de la pobreza. Considerar la infraestructura social como transferencia y no como inversión equivale a comparar entre proporcionar a las comunidades pobres mejores edificios escolares o entregar más dinero a los pobres de esas comunidades.

Cabría preguntar entonces por qué no es preferible que el componente fundamental de los programas de lucha contra la pobreza sea la creación de redes de seguridad o las transferencias directas de dinero. Como lo demuestra el programa de previsión social rural de Brasil, este tipo de programas puede tener —y de hecho tiene— resultados impresionantes. ¿Sería conveniente ampliarlo? Se puede argumentar que, por motivos de orden presupuestario, administrativo y de incentivos, estas redes de seguridad deberían limitarse a las personas de edad, a los discapacitados y a los hogares encabezados por quienes no pueden trabajar porque deben permanecer en el hogar para criar a los hijos. Para todos los demás, superar la pobreza dependerá de su propio empeño y de su capacidad para aprovechar todas las oportunidades que brindan el mercado y un Estado sensible a sus esfuerzos.

El motivo por el cual el autor no propone la ampliación de los programas basados exclusivamente en las transferencias de ingresos es que no está convencido de que en los países pobres sea posible realizar, en forma sostenible, transferencias directas de dinero suficientes como para reducir significativamente la pobreza rural. No es irrelevante que la mayoría de los fondos para las inversiones sociales, concentrados en grado sumo en la infraestructura social, han sido financiados mediante el endeudamiento externo, a menudo a tasas de interés subsidiadas. Hasta ahora, no se ha tratado de que sean los contribuyentes del país quienes paguen el costo de los proyectos. La única forma de lograr que los programas de lucha contra la pobreza en los países pobres sean sostenibles es considerarlos como inversiones que permiten obtener dos resultados al mismo tiempo: reducir la pobreza, y aumentar la producción actual o potencial.

1. Fondos de inversión social

Los fondos de inversión social constituyen un nuevo mecanismo cuyo objeto específico es reducir la pobreza. Por lo tanto, resulta útil describir con cierto nivel de detalle las conclusiones que pueden extraerse sobre la eficacia de estos fondos en los programas examinados en este estudio y en otros anteriores. Los objetivos de los fondos de inversión social analizados en este proyecto son mucho menos claros y más dispersos que en cualquiera de los otros programas. Sin embargo, con la excepción del FOSIS, una de sus características importantes es que no incorporaron un número significativo de proyectos vinculados directamente con la producción. En la mayoría de los

casos se construyeron escuelas, dispensarios y sistemas de abastecimiento de agua potable y alcantarillado. Esto no sólo es cierto en lo que se refiere a los fondos de inversión social incluidos en este proyecto sino, también, para la mayoría de los otros fondos de América Latina. Con la excepción del Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) de Guatemala, el Plan Puebla de Panamá y el FOSIS, ningún otro fondo ha invertido más de 15% de sus recursos para proyectos vinculados directamente a la producción (Goodman y otros, 1997, p. 92). El caso del FOSIS es distinto. Aporta buena parte de sus fondos a programas de créditos y capacitación y muy pocos a la construcción de escuelas y dispensarios.

Como el objetivo explícito de todos los fondos de inversión social es la mitigación de la pobreza, puede parecer extraño que la mayoría de ellos realice muy pocas actividades dirigidas a aumentar en forma directa el ingreso de los pobres. No realizan transferencias en efectivo, como PROGRESA, y tampoco implementan muchos proyectos productivos. Hay varios motivos para que esto sea así.

La mayoría de estos fondos en la región son financiados por los prestamistas internacionales —principalmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial—. En muchos casos, estas dos instituciones prohíben específicamente los proyectos de microcréditos y otros proyectos productivos o fijan límites muy precisos (el FONCODES es un buen ejemplo de esta situación). Estos bancos no consideran que los fondos de inversión social puedan ser los principales coordinadores de los proyectos de lucha contra la pobreza de un país sino, más bien, uno de los tantos instrumentos que pueden emplearse con este fin. Esto es lo que se observa en los programas de Perú. Tanto el FONCODES como el PRONAMACHCS son apoyados por el Banco Mundial y por el BID. Aparentemente, estas instituciones desean que se produzca una división del trabajo en la que el FONCODES construya escuelas y dispensarios y el PRONAMACHCS se dedique a los proyectos de riego y de saneamiento de tierras. No es casual que el FOSIS y el FONAPAZ de Guatemala, los dos fondos de inversión social con mayor proporción de proyectos productivos no dependan del BID o del Banco Mundial. Ambos han sido financiados casi por completo con recursos nacionales.

Otro motivo por el cual estos fondos se especializan en la infraestructura social es que las escuelas y los dispensarios satisfacen una necesidad, especialmente en las zonas pobres rurales. En Chile, no es necesario que el FOSIS construya escuelas y dispensarios. La mayoría de las comunidades rurales ya tienen este tipo de instalaciones, y si no las tuvieran los ministerios de educación y de salud pueden construirlos. En muchos otros países de la región estos ministerios no tienen la capacidad necesaria. En general, los fondos han sido eficientes en la provisión de infraestructura social a bajo costo. Así lo demuestra el hecho que la construcción de escuelas y dispensarios sean proyectos relativamente estandarizados; y, lo que es mejor aún, es que las obras puedan entregarse a un ministerio una vez terminados. Los proyectos productivos son muy distintos. Por un lado, están mucho menos estandarizados y, además de la construcción, es preciso tener en cuenta otros aspectos como los mercados, la sostenibilidad y otros detalles complejos de funcionamiento. Esto significa que, generalmente, estos proyectos llevan más tiempo de planificación y de implementación y los fracasos son más frecuentes. Esto hace que sean poco deseables como proyectos de los fondos de inversión social, uno de cuyos atractivos más importantes es la rapidez de los desembolsos.

Habida cuenta de la preferencia generalizada por la infraestructura social, no cabría esperar que estos fondos generen ingresos adicionales significativos para los pobres. Tampoco correspondería medir los resultados de la labor realizada por ellos en favor de los pobres a través del aumento de ingresos generados para este segmento de la población, sino que cuando se analice el impacto de los proyectos de los fondos de inversión social habría que tratar de determinar si han corregido realmente las deficiencias en materia de necesidades básicas de los pobres.

Si bien puede aceptarse que los fondos se orienten a la infraestructura social, es más difícil comprender por qué desechan la posibilidad de aumentar el ingreso de los pobres a través de los salarios pagados a los trabajadores locales durante la construcción. En la mayoría de estos proyectos se exige que una proporción significativa de la mano de obra no calificada necesaria sea aportada por las comunidades pobres, ya sea en forma gratuita o a un costo inferior al salario mínimo local (este requisito rige tanto para el FONCODES como para el PRONAMACHCS). Básicamente, esto equivale a imponer un tributo a la comunidad pobre, que es especialmente oneroso cuando la mano de obra no calificada tiene otras alternativas de ingresos (es decir, cuando la tasa de desempleo no es elevada). Esta norma se basa en el deseo legítimo de mejorar la focalización y fortalecer la apropiación del proyecto por la población local. Sea como fuere, mediante esta regla se establece claramente que el propósito de los fondos es mejorar las condiciones de vida de los pobres y no aumentar sus ingresos. De hecho, es posible imaginar una situación de pleno empleo en que el ingreso de los pobres disminuya cuando aportan trabajo gratuito a la construcción de estos proyectos.

Sería legítimo pensar que en una buena estrategia de reducción de la pobreza, los proyectos de los fondos de inversión social deberían tener un doble impacto positivo para los pobres. En primer lugar, permitirles obtener un ingreso adicional durante la construcción del proyecto y, en segundo lugar, reforzar su capacidad para aumentar los ingresos en el futuro —si se tratara de un proyecto productivo— o contribuir a mejorar sus condiciones de vida si se tratara de un proyecto de infraestructura social.

2. *Construcción u operación*

Hay varias otras características de los proyectos que tienen consecuencias importantes para evaluar su impacto, especialmente en el caso de los fondos de inversión social. La primera es que el organismo sólo construye, la segunda es que construye y opera, y la tercera es que supervisa el programa en curso. Las diferencias entre las tres situaciones pueden verse comparando el FONCODES y el PRONAMACHCS. Ambos se dedican a la construcción de proyectos de riego en pequeña escala. El FONCODES entrega el proyecto a la comunidad una vez terminado. No cumple ninguna función en la gestión u operación del proyecto, salvo quizás de manera informal. Además de sus líneas de proyectos especiales, realiza trabajos de construcción pero no los administra una vez terminados. En cambio, el PRONAMACHCS construye los proyectos y proporciona asesoramiento técnico, supervisión y asistencia a la comunidad una vez finalizada la obra. La mayoría de los fondos de inversión social funcionan como el FONCODES. Se encargan de las obras de construcción pero no de su operación. Esto significa que el impacto de los proyectos no dependerá directamente de su calidad sino también de la eficacia de la unidad que se hará cargo de ellos y de su operación. En el caso de las escuelas, esta tarea quedará a cargo del Ministerio de Educación y en el de los dispensarios, en manos del Ministerio de Salud. Cuando se trata de sistemas de abastecimiento de agua potable y de saneamiento, la unidad encargada de su operación es un gobierno local o un grupo comunitario.

Esta situación tiene dos consecuencias. En primer lugar, demuestra la importancia de la coordinación. Como el fondo no opera el proyecto, debe asegurar que existirá algún organismo dispuesto a hacerse cargo y operar el proyecto una vez terminado. En la mayoría de los fondos, ningún proyecto escolar puede ser aprobado sin la garantía del Ministerio de Educación, que se encargará de administrar la escuela y nombrar al personal necesario. Lo mismo ocurre con los dispensarios en relación con el Ministerio de Salud. Los sistemas de abastecimiento de agua potable y de saneamiento plantean un problema más complejo porque ningún ministerio se hace cargo de ellos. Corresponderá a la comunidad o, quizás, al gobierno local, encargarse de la operación del sistema y contar con los recursos financieros necesarios para mantenerlo. Los fondos han realizado esfuerzos para organizar alguna autoridad local que se ocupe de administrar los proyectos de abastecimiento de agua potable y

de saneamiento, pero como su actividad principal es la construcción de las obras y no contribuir a su administración, han surgido muchos problemas con estos sistemas después de terminados. Lo mismo ocurre con los sistemas de riego en pequeña escala construidos por los fondos.

La otra consecuencia de la distinción que se ha realizado, es en los sistemas de medición del impacto. Es preciso tener en cuenta que cuando el fondo no opera las obras que construye, el hecho de que una escuela o un dispensario construidos por el fondo no contribuyen a mejorar la salud o el nivel de educación de la población local no puede, necesariamente, atribuirse a un mal desempeño del fondo en el proyecto. Lo más adecuado para medir el impacto de los proyectos del fondo o, para realizar una evaluación del funcionamiento de éste, sería determinar, en primer lugar, si la elección del proyecto fue adecuada —es decir si existía una necesidad real para este tipo de proyecto—. En segundo lugar, si el proyecto se construyó en forma eficiente y, por último, si el proyecto está funcionando como se preveía. Dicho de otra manera, cabe preguntarse si el fondo cumplió con su función de garantizar, dentro de sus posibilidades, que existiera un grupo dispuesto y capaz de hacerse cargo de la operación del proyecto.

Supongamos que se está evaluando el impacto de los proyectos escolares del fondo sobre el nivel de educación en el sector rural. En este caso, los interrogantes apropiados son los siguientes: ¿las escuelas construidas por el fondo realizaron una contribución positiva? ¿Las escuelas construidas mejoraron efectivamente el nivel de la educación? Sin embargo, que la respuesta sea positiva o negativa no depende únicamente del fondo. Depende en mucho mayor medida de la forma en que el Ministerio de Educación administre la escuela. Lo máximo que puede hacer el fondo es lograr una garantía del Ministerio de que éste se hará cargo de la escuela y de su funcionamiento. Lo que ocurre después con la escuela no es responsabilidad del fondo.

3. *Participación de la comunidad*

Cuando se leen los informes de los programas analizados en el presente estudio, una de las características notables es la enorme importancia que se atribuye a la participación de los pobres en la selección, construcción y operación de los proyectos locales. Se tiene la impresión de que esto no es sólo apariencia. Los gobiernos de los seis países incluidos en el estudio son muy centralizados. En la mayoría de los casos, buena parte de los fondos remitidos por el gobierno central a las localidades eran producto de decisiones adoptadas por éste. Por lo general, si las comunidades pobres rurales conseguían ejercer cierta influencia sobre el proceso, lo hacían a través de canales informales y políticos. Uno de los objetivos de los fondos de inversión social y de otros proyectos, como el PRONAMACHCS, era revertir este patrón. Se asignaba a las comunidades pobres un papel mucho más importante en la selección de los proyectos. En la Red de Solidaridad de Colombia se estableció un complejo sistema regional y local de Mesas de Solidaridad. Estas mesas fijaban los presupuestos y distribuían los fondos de las distintas líneas de proyectos por localidad. El problema de este sistema parece ser que reemplazó un sistema de decisiones de arriba abajo por otro similar, pero algo menos pronunciado.

Conforme a lo que puede deducirse del informe de Vargas del Valle del DRI, Colombia tuvo bastantes dificultades para descentralizar el proceso de adopción de decisiones para los proyectos de desarrollo rural. En 1987 se procedió a reorganizar el DRI y se crearon oficinas regionales que trabajaran directamente con los municipios. Sin embargo, este mecanismo dejaba de lado en gran medida a los gobiernos estatales y generaba bastantes tensiones. En consecuencia, en 1992 se eliminaron las oficinas regionales y se estableció un nuevo sistema de unidades en el plano estatal para la adopción de decisiones de cofinanciamiento —Unidades Departamentales Especializadas de Cofinanciación (UDECO)— para los proyectos de inversión rural. Esto, a su vez, generó tensiones entre los técnicos que supervisaban la calidad de los proyectos y los funcionarios del gobierno

estadual encargados de los desembolsos. No queda claro qué peso se otorgó a las preferencias locales en la selección definitiva de los proyectos.

El FONCODES tiene un enfoque distinto. Las asignaciones regionales del FONCODES se basan bastante estrictamente en los niveles relativos de pobreza, definidos en un mapa de pobreza. Los proyectos son elegidos por la propia comunidad local, que se encarga de elaborar las solicitudes correspondientes, con algún nivel de asistencia de las oficinas locales del Fondo. A continuación, los proyectos se clasifican con arreglo a varios criterios técnicos y se elige y construye el mejor de todos los proyectos locales. Este procedimiento asegura la competencia en la calidad del proyecto y garantiza, al mismo tiempo, que los proyectos elegidos en definitiva satisfagan las necesidades y los deseos de la población local. El FONCODES ha realizado grandes esfuerzos en favor de la descentralización, creando oficinas locales en todo el Perú, de las cuales más de 70% tienen facultades para adoptar la decisión definitiva sobre todos los proyectos de menos de 60 000 dólares de los Estados Unidos (Francke, en este volumen).

Solidaridad de México también tenía comités locales para los proyectos específicos. Sin embargo la asignación de fondos en las distintas regiones estaba en manos del gobierno, en especial del Presidente y del Subsecretario de Desarrollo Regional. Los criterios aplicados para estas asignaciones nunca fueron demasiado claros y generaron buena cantidad de controversias.

Todos estos esfuerzos por aumentar la participación local tienen una contradicción fundamental. Como todos los fondos destinados a estos programas provienen del gobierno central, hay una gran arbitrariedad en la forma en que se utilizan. Si bien es cierto que la creación de comités de proyectos locales en Colombia, México y Perú y otros fondos de inversión social han otorgado cierto grado de empoderamiento a los pobres, no han logrado revertir realmente la dependencia de cada localidad con respecto a las decisiones adoptadas en organismos distantes de la capital del país. De hecho, se podría argumentar que la disponibilidad de estos fondos ha aumentado —en lugar de reducir— la dependencia de las localidades con respecto al gobierno central. Es probable que la creación de un sistema más eficaz de empoderamiento de los pobres y de fortalecimiento de la autonomía local exija modificar los sistemas tributarios, es decir, descentralizar los métodos de recaudación. Pensándolo bien, un sistema por el cual la comunidad debe presentar un pedido de proyecto a Lima o Quito a fin de ampliar una escuela local o, incluso, construir un campo de deportes, tiene cierto carácter perverso. Las comunidades locales deberían tener recursos financieros suficientes para realizar este tipo de proyectos por su propia cuenta. Esto sólo será posible si se modifica la legislación tributaria.

E. Medición del impacto

Evidentemente, en cualquier estudio sobre los programas de lucha contra la pobreza, el principal interrogante que habría que responder es en qué medida reducen la pobreza. Esto no figura en ninguno de los estudios de caso, con excepción de la previsión social rural de Brasil y Progresía de México. Esto se debe, en parte, a las dificultades metodológicas para separar los efectos del programa de otras variables que incidían simultáneamente. Si lo que interesa son las mediciones de ingresos de los pobres, es prácticamente imposible utilizar observaciones *ex-ante* y *ex-post* de la variación del ingreso de las personas en condiciones de pobreza para medir el impacto de los proyectos porque también se habrán producido cambios en todos los demás factores que afectan el nivel de ingresos. Este problema se complica aún más cuando los proyectos son inversiones en infraestructura social, que sólo puedan incidir en los ingresos en el largo plazo. Obviamente, sería posible registrar los ingresos devengados o el empleo generado durante la construcción del proyecto, pero ése es solamente un efecto de corto plazo. Además, se ve afectado por el requisito de que un componente importante de la mano de obra no especializada empleada en el proyecto debe contratarse con salarios inferiores a los del mercado.

La carencia de análisis del impacto es, quizás, la principal deficiencia, tanto en los estudios de caso presentados en este libro como en los análisis generales de los programas de lucha contra la pobreza, especialmente cuando se trata de fondos de inversión social. En algunos estudios (Red de Solidaridad de Colombia) el empleo se utiliza como variable sustitutiva. En varios otros casos se realiza un análisis restringido de la focalización —es decir, qué proporción de los proyectos llegó a zonas de alto nivel de pobreza o qué proporción de los beneficiarios eran pobres (Chile)—. En el estudio de Nicaragua sólo se informa sobre el monto del gasto. Los estudios del DRI y de la Red de Solidaridad de Colombia sólo informan de una encuesta de beneficiarios que es una manera *ad hoc* bastante común de estimar el impacto de los proyectos de los fondos de inversión social.

Ninguna de estas medidas es satisfactoria. El empleo es temporal y puede no ser remunerado. La focalización y el gasto no brindan demasiada información sobre los montos invertidos en las zonas pobres. Es preciso conocer cuál fue el impacto de esos gastos. Las respuestas de los beneficiarios son una forma útil de verificar si, en realidad, los proyectos eran los que hubieran preferido y, también, si los proyectos terminados están funcionando. Pero la opinión de los beneficiarios es subjetiva. En lo esencial, lo que se está haciendo es preguntar a alguien que ha obtenido algo en forma prácticamente gratuita si está contento con el resultado. Una respuesta positiva puede significar, simplemente, que el proyecto es mejor que nada y éste no es un indicador demasiado significativo de impacto positivo. Si se emplean cuestionarios dirigidos a los beneficiarios, sería más conveniente incluir preguntas concretas sobre la elección del proceso, la ejecución del proyecto y, lo que es más importante si éste está funcionando como se preveía y, si así no fuera, por qué.

1. *¿Cómo debería medirse el impacto de los tipos de proyectos examinados en este libro?*

Se podría argumentar que la forma de medición debería basarse en los objetivos del proyecto. Para los programas de transferencias de ingresos, la medida debería ser la variación de los ingresos de los pobres. Esto es lo que se hace en el documento de Brasil con respecto al programa de previsión social rural y los resultados indican que el impacto fue impresionante. Para un programa como Progresá, que tiene varios objetivos, se debería medir la variación de los ingresos de las familias receptoras y de la asistencia a la escuela y de la concurrencia a los dispensarios lograda como resultado del subsidio. Para los proyectos de infraestructura social, el objetivo más importante no es el ingreso, sino reducir las deficiencias de las necesidades básicas. En consecuencia, se podría medir el impacto de estos proyectos mediante la variación del índice comunitario de satisfacción de las necesidades básicas. Para los proyectos vinculados directamente con la producción, la medida del impacto debería basarse en los incrementos de producción o de ingresos de la comunidad de beneficiarios. En todos estos casos, la medición del impacto se basa en los objetivos de los programas.

Al medir el impacto de los proyectos individuales sobre la pobreza, resulta tentador evaluar cada uno de ellos determinando si permite lograr lo que se cree necesario en un país determinado para reducir la pobreza. Es decir, si por ejemplo se cree que los pobres necesitan un mayor número de proyectos productivos, es probable que la calificación de los fondos de inversión social sea baja porque no cumplen con ese objetivo. Los proyectos de abastecimiento de agua potable y de saneamiento pueden ser excelentes, pero los pobres buscan alguna forma de aumentar sus ingresos. En la mayoría de las comunidades visitadas por el autor, en las que se habían implementado proyectos de fondos de inversión social, éste fue un comentario reiterado. Si esta percepción de los pobres es correcta, cuando se examinan los fondos de inversión social en forma aislada y se comprueba que sólo 5% de estos proyectos tienen por objeto aumentar el ingreso (proyectos vinculados con la producción) resulta muy atractivo concluir que las actividades del fondo no son adecuadas. Sin embargo, esto sería un error. No se puede examinar los proyectos en forma aislada.

Puede existir una especialización de funciones entre las distintas agencias del Estado conforme a la cual otra unidad esté implementando ese tipo de proyectos. Por ejemplo, en Perú el FONCODES construye muy pocos sistemas de riego de pequeña escala. Pero también existe el PRONAMACHCS que se dedica a esa actividad. Lo que se desea señalar es que si se quiere evaluar la idoneidad de un proyecto determinado, en tanto enfoque de lucha contra la pobreza, no puede examinarse en forma aislada. Es preciso tener en cuenta las otras actividades complementarias del Estado.

Entre los estudios de casos examinados, los de Chile eran los únicos que empleaban un enfoque holístico del problema del impacto y la evaluación. El autor de este estudio se puso en contacto con las comunidades, en lugar de hacerlo con los cuatro organismos que estaba evaluando, y examinó las actividades de cada uno de ellas, la forma en que éstas se integraban entre sí y cuál era su impacto en la comunidad. Resulta que había no menos de cuatro instituciones: el FOSIS, el INDAP, el Departamento de Acción Rural de la Iglesia Católica (DAR) y Agraria Sur. Cada una se especializa en distintos tipos de proyectos productivos y sería un error evaluar a cualquiera de ellas en forma aislada.

2. *Coordinación y carencia de una estrategia integral de desarrollo rural*

A juzgar por lo que se ha podido ver en los estudios, en cuatro de los seis países examinados (Colombia, México, Nicaragua y Perú) no existe una estrategia global de reducción de la pobreza y, en consecuencia, no hay indicios claros del papel de cada una de estas instituciones en la ejecución de la estrategia. Como no existe un plan integral, es probable que cada institución trate de realizar todas y cada una de las actividades que pueden ayudar a los pobres en lugar de especializarse en las que realiza mejor. Esta situación tiene el riesgo implícito de que existan distintas instituciones cuyas funciones se superpongan o que compitan por el mismo tipo de proyectos. Un ejemplo claro de los problemas que pueden plantearse es el caso de los proyectos de riego en pequeña escala del FONCODES y el PRONAMACHCS de Perú.

Lo anterior no es sino un ejemplo del problema más general de coordinación de las actividades de reducción de la pobreza. El problema intrínseco de los proyectos cuyo objetivo es ayudar a los pobres mediante algún tipo de construcción es que no son parte de un plan para el sector correspondiente. Por ejemplo, la mayoría de los fondos de inversión social construyen infraestructura social. Ninguno de ellos tiene un plan general para el sector o para la región en que funcionarán las obras de infraestructura. Esto puede constituir un problema grave. Considérese, por ejemplo, los proyectos de educación de los fondos de inversión social. Estos proyectos tienen dinero para ayudar a la comunidad local a mejorar la educación pero éste sólo puede utilizarse para construir escuelas. No puede utilizarse para contratar más maestros o comprar material de enseñanza. La construcción de escuelas puede ser la segunda o tercera prioridad en cuanto al uso de los fondos para mejorar la educación. Aunque la construcción sea necesaria, la ubicación elegida puede no ser necesariamente la más adecuada y por lo tanto el uso de los fondos destinados a la construcción, de por sí limitados, puede no ser el óptimo. El problema básico es que el fondo analiza el proyecto en forma aislada, en lugar de considerarlo como instrumento de un esfuerzo coordinado para mejorar la educación. Es decir, no existe un plan integral o, si existe, el uso de los fondos no está supeditado a él. Los fondos han tratado de resolver este problema solicitando la aprobación de todos los proyectos de educación a los representantes del Ministerio de Educación. Sin embargo, esta medida no permite determinar si lo más apropiado es gastar en la construcción o en otro rubro porque los recursos de los fondos no son fungibles.

Los proyectos de lucha contra la pobreza rural generalmente se limitan a los pequeños sistemas de riego, la construcción de carreteras que comuniquen los predios agrícolas con el mercado y, muy pocas veces, a pequeños proyectos directamente vinculados con las actividades productivas. Sin embargo, cabe la posibilidad de que ninguno de ellos sea la forma más eficaz de

aumentar los ingresos rurales. Es posible que sea más necesario realizar investigaciones sobre las especies que puedan ser cultivadas por los pobres, la asistencia en el desarrollo de los mercados de exportación, el empleo fuera de los predios agrícolas o algunas otras medidas. No obstante, estas actividades no están incluidas entre los instrumentos que pueden utilizar el DRI o el PRONAMACHCS. Los mismos problemas se plantean con los fondos de inversión social que incluyen proyectos agrícolas. La mayoría de los empleados de los fondos son ingenieros dedicados a la construcción. No son expertos en agricultura y, en consecuencia, carecen de la capacitación necesaria para saber cuál es la mejor manera de mejorar los ingresos rurales. Una vez más, el problema radica en que no existe un plan integral de reducción de la pobreza ni un único organismo del Estado que pueda desarrollar y supervisar este tipo de planes. Así, cada unidad intenta abordar el problema de la pobreza empleando los instrumentos de políticas de que dispone. En la mayoría los casos es probable que ésta sea la solución subóptima.

Lo que hace falta es un plan integral y algún organismo del Estado con las facultades necesarias para implementarlo. Este organismo tendría la libertad de considerar todas las alternativas de políticas posibles y luego encargar a las agencias especializadas, como los fondos de inversión social, el PRONAMACHCS o los ministerios de educación y agricultura, que pongan en práctica los distintos aspectos del plan.

La principal dificultad de este tipo de enfoque es de carácter burocrático. Ningún ministerio u otra unidad existentes estarán dispuestos a subordinarse a los planes de la unidad de lucha contra la pobreza. Cada ministerio tendrá sus propias prioridades y grupos de interesados y es probable que no coincidan con los de la unidad mencionada. Varios gobiernos han intentado crear una unidad de lucha contra la pobreza, generalmente vinculada directamente con la oficina del Presidente, pero en la mayoría de los casos el resultado ha sido que los avances en materia de reducción de pobreza se ven frustrados por los conflictos burocráticos internos. Parece ser que éste ha sido el problema de la Red de Solidaridad de Colombia. Presuntamente, se había puesto en manos de la Red un gran número de programas de lucha contra la pobreza, incluyendo el DRI, un gran programa de vivienda, varios programas de capacitación, un organismo dedicado a la construcción de infraestructura social, al modo de los fondos de inversión social, y varios otros programas. Se crearon Mesas de Solidaridad locales para seleccionar y coordinar los programas en el plano local. Sin embargo, según Machado (en este volumen) la coordinación era muy escasa y el resultado fue un gran desaprovechamiento de los recursos y el desaprovechamiento de las sinergias que pudieran haber existido entre los programas en distintas áreas. Además, se suscitó un conflicto con los funcionarios de los gobiernos locales que sentían su autoridad menoscabada por las decisiones de las Mesas (Vargas del Valle, en este volumen).

F. Elementos de un plan integral para la reducción de la pobreza rural

Se ha señalado que se carece de una visión más amplia del problema de la pobreza rural y de un plan integral para reducirla. Uno de los elementos fundamentales de este enfoque es como aumentar los ingresos de los pobres. No hay duda de que la satisfacción de las necesidades básicas y el mejoramiento del capital social son objetivos válidos, pero insuficientes. Es preciso encontrar alguna manera de aumentar los ingresos. Por los motivos que se han analizado, este problema no puede solucionarse integralmente mediante las prestaciones de bienestar social o las transferencias. El aumento de ingresos deberá provenir de las utilidades. Dicho de otra manera, es necesario encontrar formas de aumentar la productividad y la capacidad de generar ingresos de los pobres rurales.

El enfoque integral de reducción de la pobreza rural que se propone va mucho más allá de los proyectos focalizados, generalmente asociados con los programas de reducción de la pobreza. No

es necesario que los componentes esenciales de un programa integral de lucha contra la pobreza estén dirigidos explícitamente a los pobres. Sin embargo pueden tener efectos positivos sobre la pobreza. Un ejemplo importante es el empleo fuera del predio agrícola. Las investigaciones demuestran que en los hogares rurales que tienen acceso a este tipo de empleo se observa una caída significativa de la incidencia de la pobreza. Así, es probable que uno de los componentes de la solución a la pobreza rural sea una ampliación de las oportunidades de empleo fuera del predio agrícola.

La construcción de carreteras y de sistemas de riego son dos áreas prometedoras para aumentar este tipo de empleo. Ambas generan empleo e ingresos durante la etapa de construcción y una mayor productividad y nivel de ingresos en las zonas rurales en el largo plazo, cuando los proyectos comienzan a funcionar. Sin embargo, éstos no son los únicos aspectos que deberían ampliarse. Otros pueden ser la reforestación, la recuperación de tierras y la lucha contra la erosión. Se trata de programas de gasto público que pueden diseñarse de forma tal que generen empleo para los pobres rurales durante su ejecución. El principal activo de los pobres es su capacidad de trabajo no calificado. Todas las actividades de construcción mencionadas aumentan la demanda de este tipo de mano de obra, que es precisamente el insumo que pueden proporcionar los pobres de las zonas rurales.

Las actividades mencionadas se realizan fuera del predio agrícola. Sin embargo, otro de los componentes de las estrategias de reducción de la pobreza rural debería ser aumentar el ingreso de los pobres en la agricultura. Como señala Reardon en el presente volumen, para ello es necesario mejorar los vínculos con la agroindustria moderna, lograr que concentren sus actividades en los cultivos que tienen ventajas comparativas en razón de los requisitos de mano de obra para la cosecha, la siembra, el control de plagas o el riego. La producción de vinos, verduras comestibles, frutas, y flores son cultivos que cumplen con las condiciones mencionadas. Todas exigen mucha mano de obra en alguna parte del ciclo de crecimiento, cuya mecanización resulta muy cara y difícil. Aunque no es probable que los pobres sean propietarios de la tierra en las que se realizan ese tipo de cultivos, pueden compartir parte de las ganancias a través de su trabajo.

Otra esfera en que podrían ampliarse los vínculos es el suministro de alimentos para las zonas urbanas del mismo país. En el mundo globalizado en que vivimos, los agricultores nacionales enfrentan la competencia internacional, tanto en materia de alimentos como de otros bienes. Los consumidores tratan de obtener, a través de la importación, los mejores productos de calidad más uniforme al menor precio posible. En los países donde la participación de los alimentos importados va en aumento, es preciso ayudar a los agricultores a competir con las importaciones. También habría que analizar cuidadosamente la posibilidad de aplicar cierto nivel de protección arancelaria para los cultivos producidos por los pobres de las zonas rurales.

Proponer que el Estado desempeñe un papel activo en la promoción de la producción agrícola no equivale a afirmar que éste deba encargarse directamente de los proyectos productivos. Esto puede hacerse con un criterio de demostración o mediante planes piloto. Quizás lo mejor sería dejar en manos del sector privado y del mercado las decisiones definitivas en cuanto a qué tipo de cultivos y qué técnicas son las más competitivas. No obstante, lo que sí puede hacer el Estado es promover los productos fuera del país, prestar asistencia técnica, apoyar las investigaciones sobre nuevos cultivos, la lucha contra las plagas, el mejoramiento de las semillas, la realización de proyectos de demostración, etc. Por lo general, nunca se considera que estas actividades formen parte de una estrategia de reducción de la pobreza, pero sería necesario hacerlo siempre y cuando signifiquen una fuente importante de empleo para los pobres de las zonas rurales.

1. Factores macroeconómicos

Los encargados de la elaboración de programas de reducción de la pobreza rural deben tener conciencia del impacto de las políticas macroeconómicas sobre la pobreza de las zonas rurales. Las personas que trabajan en esta esfera suelen pensar en términos de proyectos. Sin embargo, los factores macroeconómicos tienen efectos mucho más importantes para los pobres que los proyectos focalizados. Entre éstos, quizás el más importante sea la tasa de crecimiento. Hay pruebas concluyentes de que la pobreza disminuye cuando las economías crecen y esto es prácticamente independiente de que se realicen esfuerzos concretos para que este crecimiento favorezca especialmente a los pobres. Los eslabonamientos entre los distintos sectores de la economía generan un aumento de ingresos en toda ella, incluso en el sector rural, aunque el crecimiento no se inicie en éste. Dicho esto, cualquier gobierno que pueda generar un crecimiento rápido y sostenible mediante las políticas estará haciendo mucho para eliminar la pobreza. De la misma manera, las políticas del Estado que fomenten la inversión y el ahorro pueden considerarse parte de los programas de lucha contra la pobreza.

Además del crecimiento, otro factor importante para los pobres rurales es el tipo de cambio real. La agricultura produce, principalmente, bienes transables. En consecuencia, este sector se ve afectado significativamente por el tipo de cambio real. La apreciación del tipo de cambio perjudica a todos los productores de bienes transables. La depreciación produce el efecto opuesto. En muchos países de la región, el mejoramiento de las perspectivas para los inversionistas extranjeros así como la privatización y la liberalización de la cuenta de capital han generado entradas de capital importantes. Al mismo tiempo, los gobiernos han comenzado a usar los tipos de cambio como instrumento de lucha contra la inflación. El resultado de todos estos factores fue una apreciación significativa del tipo de cambio real. Sólo cuatro de 19 países de América Latina sufrieron una depreciación de la tasa de cambio real durante los años noventa (Costa Rica, Jamaica, Panamá y Trinidad y Tabago). En ocho de ellos, la apreciación fue de más de 25%, mientras que para la región en su conjunto la apreciación media entre 1990 y 1997 fue de 15%. Esto debe haber tenido un efecto adverso para la agricultura. La situación fue muy distinta en los años ochenta. Durante esa década, la falta de ingresos de capital, sumada al grave déficit de la balanza de pagos, llevó a una depreciación generalizada del tipo de cambio. Quizás debido en parte —o totalmente— a este hecho, los efectos de la recesión sobre las zonas rurales durante la década fueron mucho menores que en las zonas urbanas.

Sea como fuere, lo que interesa destacar es que los factores macroeconómicos tienen un efecto importante. Es muy posible que la entrada de capitales, o los programas antiinflacionarios basados en el tipo de cambio que lleven a su apreciación, contrarresten todos los programas progresivos de lucha contra la pobreza que puedan elaborar los gobiernos. En consecuencia, las estrategias para compensar, controlar o neutralizar la apreciación del tipo de cambio real debería ser parte del plan de mitigación de la pobreza rural.

2. ¿Qué debería hacer el sector público y en qué medida?

El objetivo fundamental de las estrategias de reducción de la pobreza es aumentar los ingresos de los pobres de las zonas rurales. Esto significa, en primer lugar, aumentar la capacidad de generar ingresos de los pobres en las actividades del sector privado. En el pasado, el Estado participaba activamente en la generación de muchas actividades del sector privado o el subsidio y el apoyo a éstas. Los gobiernos que se propusieran reducir la pobreza podían recurrir a las empresas estatales, los bancos de desarrollo del Estado, los regímenes de créditos subsidiados, los subsidios a los precios y a muchos otros instrumentos. En muchos de estos esfuerzos, los programas integrales de desarrollo rural constituían un elemento central. Sin embargo, la mayoría de estos instrumentos y programas han sido eliminados como parte de las reformas estructurales

que se han extendido a través de la región a partir de 1985. Se han privatizado las empresas del Estado, se han restringido considerablemente los créditos subsidiados y se han dejado de lado los programas de desarrollo rural habida cuenta de la pobreza de los resultados obtenidos.

Sin entrar a considerar si la eliminación generalizada del desarrollo encabezado por el Estado fue excesiva, cabe preguntarse cuál debería ser el papel del Estado en el nuevo mundo posterior a las reformas. Es evidente que ciertas cosas sólo las puede llevar a cabo el gobierno. Por ejemplo, sólo el Estado puede definir la política económica. Además, debe establecer el tipo de cambio y las políticas monetaria y fiscal de modo de generar un crecimiento acelerado y no inflacionario. Si cumple con estas funciones correctamente, contribuirá más a reducir la pobreza que con cualquier otra medida que pueda adoptar.

El Estado también debe satisfacer las necesidades básicas: las escuelas, la cobertura de atención de salud, la construcción de carreteras, el abastecimiento de agua potable, etc. Todos éstos son bienes públicos que no serán provistos adecuadamente por el sector privado y es fundamental que el gobierno amplíe la cobertura a las zonas rurales.

3. *¿Qué puede decirse sobre papel del Estado en la ampliación de las actividades privadas que generen empleo?*

Si se considera que la clave para la mitigación de la pobreza es aumentar y mejorar el empleo remunerado, cabe preguntarse qué puede hacer el Estado para promover este objetivo. Parece haber coincidencia en que el sector público no posee ventajas comparativas en cuanto a la selección de los más aptos. Esto significa que es poco probable que el gobierno pueda desarrollar proyectos productivos que sean competitivos y que empleen un número significativo de pobres de las zonas rurales. Varios fondos de inversión social lo han intentado en una escala muy reducida y hasta ahora los resultados han sido limitados. Si los gobiernos desarrollaran efectivamente este tipo de proyectos productivos, deberían hacerlo con carácter de proyectos piloto para demostrar que el proyecto propuesto es viable y superar cualquier problema técnico imprevisto antes de transferir los nuevos productos o técnicas a los productores privados.

Lo que sí pueden y deben hacer los gobiernos es, en primer lugar, subsidiar la investigación agrícola. El conocimiento es un bien público para el cual el productor pocas veces recibe una remuneración adecuada que compense el riesgo y la dificultad de generar los conocimientos que, para complicar aún más las cosas, una vez disponibles suelen ser difíciles de controlar. Se trata de un bien público por antonomasia, con enormes externalidades positivas, que no se gastan con el uso. Es un tipo de mercancía que el sector privado generalmente no produce con un nivel socialmente óptimo. El Estado debería dedicar más recursos a la investigación y la extensión agrícolas, especialmente en lo que se refiere a los cultivos producidos o que podrían ser producidos por los pobres.

Lo ocurrido con el algodón de Paraguay es un buen ejemplo de las consecuencias que pueden sobrevenir si el Estado no cumple con esta función. En ese país se cultivaba una variedad de algodón de fibra larga que permitía obtener un precio más elevado en el mercado mundial y que era producido en pequeña escala por pequeños propietarios, la mayoría de ellos pobres. En la década de 1990 ocurrieron dos cosas. En primer lugar, como resultado de la inercia del Estado, el algodón paraguayo fue reemplazado en gran medida por una variedad brasileña, porque nadie se ocupó de conservar variedades de semillas puras. En segundo lugar, se produjo en la región una plaga del picudo del algodón cuyas consecuencias fueron desastrosas. Las exportaciones de algodón cayeron de un tercio del total de la década de 1980 a menos del 20% para mediados de los años noventa. Nada de esto tendría que haber ocurrido si el Estado hubiera cumplido una función activa en la investigación y la prevención.

Este ejemplo permite extraer otras dos conclusiones:

a) El papel esencial de las actividades de extensión

El Estado no sólo debería realizar investigaciones sino que tendría que desarrollar un sistema de asistencia técnica o de extensión para enseñar a los agricultores pobres a utilizar técnicas modernas. Aún si éstos tuvieran los recursos necesarios para comprar los pesticidas necesarios para combatir el picudo, no hubieran sabido cuando y como aplicarlos. Obsérvese que los servicios de extensión no tienen por qué restringirse a los agricultores pobres. Si también contribuyen a que los agricultores más ricos puedan ser más competitivos de modo que les resulte rentable contratar trabajadores sin tierra, también estarían contribuyendo a aumentar los ingresos de los pobres.

b) La importancia del desarrollo de los mercados y de la promoción de las exportaciones

El algodón era un producto reconocido a nivel mundial. Sin embargo el Estado no hizo nada para proteger y mantener esa reputación o para desarrollar nuevos mercados para esta exportación paraguaya.

Ninguna de las actividades mencionadas puede considerarse como proyecto focalizado en los pobres, pero debería serlo. El tema de lo que forma o no parte de un programa de lucha contra la pobreza sería irrelevante si no fuera porque existe la posibilidad de que los encargados de la formulación de políticas que se propongan reducir la pobreza dedican toda su energía y su atención a pequeños proyectos focalizados directamente en los pobres y prestan muy poca atención a las actividades de tipo general descritas.

Es indudable que el Estado puede realizar muchas otras actividades para ayudar a los pobres a mejorar su nivel ingresos sin participar directamente en proyectos productivos o en la selección de los más aptos. El objetivo de todas estas medidas es crear un entorno favorable para que los pobres puedan superar su situación mediante el trabajo.

G. Conclusiones

Los programas examinados en este libro son buenos ejemplos de proyectos focalizados en la lucha contra la pobreza. Aunque en sólo dos de ellos se entrega efectivo a los pobres, la mayoría puede considerarse más bien como sistemas de transferencia que de inversión. Consisten en entregar bienes en especie o intentar crear capital social, alentando la participación comunitaria. Si bien este tipo de programas contribuye a mejorar las condiciones de vida de los pobres, son inadecuados como estrategia de tipo general para reducir la pobreza porque contribuyen muy poco a aumentar los ingresos de los pobres. Una estrategia general de reducción de la pobreza debería hacer hincapié en las formas de ayudar a los pobres a superar su situación mediante el trabajo.

Esto no significa que el Estado deba realizar proyectos productivos, salvo en la forma de proyectos piloto. En lugar de ello, el gobierno, además de proporcionar buenos niveles de educación y de atención de salud a los pobres de las zonas rurales, debería interesarse en el efecto de las políticas macroeconómicas que aplica, especialmente las relativas al tipo de cambio real. El Estado también debería fortalecer su apoyo a la investigación agrícola, a la asistencia técnica a los pequeños agricultores, al desarrollo y la ampliación de los mercados de exportación, haciendo hincapié en determinados cultivos que requieren mucha mano de obra en alguna etapa del ciclo de cultivo y de cosecha. Asimismo, debería dar más peso a los programas de construcción rural para ampliar las oportunidades de empleo fuera del predio agrícola para los pobres de las zonas rurales.

III. Innovaciones en la lucha contra la pobreza rural: potencialidades y limitaciones

*Javier Escobal y Carmen Ponce*³

A pesar del proceso de urbanización ocurrido durante las últimas décadas, una parte considerable de los pobres de la región continúan viviendo en el área rural. Por citar sólo algunos ejemplos, en Colombia, 35% de la población es rural, y casi 75% de los pobres viven en las zonas rurales; en México, las cifras respectivas son 25% y 57%; en Brasil, 18% y 40%, y en Perú, 28% y 41%. En el caso de los pobres extremos —es decir, aquellos que no pueden ni siquiera cubrir sus necesidades alimentarias básicas—, las cifras son aún más elocuentes, pues oscilan, dependiendo del país, entre 50% y 80%.

La distribución del ingreso también muestra un patrón muy desigual en la mayor parte de América Latina,⁴ hasta el punto de que en muchos estudios se considera que es la región con mayor dispersión de los ingresos del mundo. Según el informe anual de 1999 del BID, el ingreso muestra una elevada concentración tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Así, la desigualdad de los ingresos no parece ser sólo un problema de diferencias importantes entre los ingresos medios

³ Investigador principal e investigadora asistente, respectivamente, del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), de Lima, Perú.

⁴ Se dice que la población está polarizada cuando los hogares pueden ser claramente clasificados en conglomerados diferentes. Las características de los miembros de cada conglomerado son similares, pero varían de un conglomerado a otro (Esteban y Debraj, 1994).

urbanos y los ingresos medios rurales (indicador que muestra que los primeros son entre dos y tres veces más altos que los segundos), sino también de grandes desigualdades en el sector rural. Por otra parte, lo que es tanto o más importante que la desigualdad de los ingresos, el grado de polarización parece ser muy alto.

Aunque obviamente existen diferencias entre los países, hay ciertas regularidades que permiten esbozar un perfil de los pobres rurales de América Latina:⁵

- (a) Sus familias tienden a ser más numerosas que las de los no pobres rurales e incluso que las de los pobres urbanos. Según puede colegirse de los escasos antecedentes empíricos existentes, el tamaño de la familia es causa y no, consecuencia de la pobreza;
- (b) Tienen mayor grado de dependencia, es decir, hay más miembros que no trabajan por cada miembro que trabaja;
- (c) En promedio, son de más edad que los no pobres rurales; exhiben en general un menor grado de instrucción, lo cual está asociado a una menor tasa de participación escolar y, asimismo, a una mayor tasa de deserción;
- (d) El factor étnico es importante. Aunque no todos los pobres rurales pertenecen a grupos indígenas, la mayor parte de los indígenas de América Latina son pobres. Controlando por los demás factores, la probabilidad de ser pobre es mayor entre los individuos cuya lengua materna no es el castellano o el portugués;
- (e) Tienen menor acceso a la infraestructura pública (caminos) y a los servicios públicos (especialmente de electricidad y saneamiento básico);
- (f) Carecen en general de títulos registrados de propiedad sobre la tierra u otros activos; y si los tienen, es a costa de elevados costos de transacción;
- (g) Por lo general, sus tierras no han sido beneficiadas por los grandes proyectos públicos de irrigación;
- (h) Registran peores indicadores de salud que los no pobres, en particular una tasa de mortalidad infantil más alta;
- (i) Sus ingresos provienen por lo general de actividades agropecuarias y no agropecuarias —la composición de las actividades depende de la cantidad y calidad de los activos públicos y privados a su alcance—, y
- (j) Cuanto más pobres son, mayor importancia tienen los subsidios en la composición del ingreso.

Los cambios estructurales en el medio rural de América Latina han tenido impactos lentos pero profundos sobre la pobreza rural y su entorno. Estos cambios se han reflejado en las últimas décadas en la transferencia constante de la pobreza rural a las áreas urbanas por medio de las migraciones, así como en la degradación creciente de la base de recursos naturales y las condiciones ambientales, todo lo cual ha afectado el crecimiento económico y profundizado el círculo vicioso existente entre pobreza y deterioro de los recursos naturales.

Para enfrentar la pobreza en general y la pobreza rural en particular, los países de América Latina han diseñado a lo largo de las últimas décadas un conjunto amplio de políticas, programas y proyectos, que obviamente han estado marcados por la concepción de desarrollo dominante en cada momento.

⁵ No obstante, en algunos países, como Costa Rica, Perú y Venezuela, se registra un menor grado de dispersión de los ingresos urbanos y rurales.

En este documento se pretende mostrar de qué manera los programas de combate de la pobreza rural se han ido modificando en la región, aprendiendo de sus éxitos y de sus errores. Se postula, sin embargo, que existen limitaciones importantes para que estos programas se conviertan en instrumentos de combate de la pobreza que sean eficaces en función de los costos, la principal de las cuales es la falta de un entendimiento cabal de las relaciones causales que subyacen a este fenómeno.

Además de esta introducción, el documento contiene cuatro secciones: (a) en la primera se muestra como han cambiado los programas de combate de la pobreza conforme se modificaba la concepción del desarrollo económico y social; (b) la segunda presenta los tipos de programas puestos en práctica en la región para combatir la pobreza rural;⁶ (c) la que sigue presenta las enseñanzas provenientes de éstas y otras experiencias semejantes, y por último, (d) se pasa revista a algunas investigaciones recientes que podrían contribuir a entender mejor la dinámica y las causas de la pobreza.

A. Aspectos histórico-conceptuales

Para analizar la evolución de los programas de lucha contra la pobreza rural en la región, revisaremos aquí en forma sucinta las políticas de desarrollo y las concepciones sobre el desarrollo que más incidieron en ella en las últimas cuatro décadas.

Desde este punto de vista, las décadas de 1960 y 1970 estuvieron dominadas por la teoría de la dependencia y, como principal política de desarrollo, por la industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI), que dio un sesgo eminentemente urbano a las políticas de fomento llevadas a la práctica en la región. En este contexto, el desarrollo del sector agropecuario, y rural en general, no constituyó una prioridad nacional como motor del crecimiento económico. En términos de crecimiento, el sesgo industrializador no fue ventajoso para las áreas rurales, aunque hubo algunos avances en lo referente a atacar las causas de la pobreza, en especial en las áreas de salud y educación.

Además, en esos años se introdujeron reformas profundas en las estructuras de propiedad de la tierra en muchos países de la región. Sin embargo, por no estar en general guiados los procesos de reforma agraria por criterios de eficiencia, no se consiguió remediar la situación de pobreza rural. Cabe mencionar que las reformas constituyeron en la época importantes catalizadores de conflictos sociales y políticos, que volverían a aparecer después al no haberse alcanzado plenamente los objetivos que se perseguía con ellas.

Por otra parte, a fines de los años cincuenta se había iniciado el proceso migratorio del campo a la ciudad que se masificó en las décadas de 1970 y 1980. Como consecuencia de ello, se evidenció un fenómeno de creciente urbanización de la pobreza, que hasta entonces había sido eminentemente rural. Ello obligó a extender a las zonas rurales los programas de lucha contra la pobreza.⁷

En la década de 1990, tras la crisis económica que se produjo durante los años ochenta en casi todos los países de la región, se aplicaron (o ya se estaban aplicando) políticas de ajuste macroeconómico promovidas por organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el BID. A esas políticas se sumaron las reformas

⁶ El excelente resumen de los estudios de caso que originalmente figuraba en este artículo se presentó como el primer capítulo de este libro.

⁷ A ello se suma la particularidad de que el combate de la pobreza en las zonas urbanas requiere menor inversión en aspectos de tipo administrativo (debido a la menor dispersión de la población objetivo), hecho que facilita la focalización de los programas (cinturones de miseria localizados alrededor de las ciudades), para no mencionar consideraciones de tipo político-electoral, lo cual fue reforzando la reasignación de los fondos para la lucha contra la pobreza desde las zonas rurales hacia las zonas urbanas.

estructurales, consistentes en programas de reforma del Estado⁸ y programas de apertura de la economía nacional al entorno mundial. Aunque estas reformas eliminaron el sesgo antiagrario de la ISI, no fue mucho lo que avanzaron en cuanto a elevar la competitividad del sector rural, en especial de los segmentos pobres, por todo lo cual el sector agrario enfrentó la competencia externa en condiciones desfavorables.

Ahora bien, desde los años cincuenta hasta el presente han predominado sucesivamente en la comunidad internacional dos enfoques sobre el desarrollo y la pobreza, que han marcando la línea de la lucha contra la pobreza rural: (i) el primero, surgido en la década de 1950, apuntaba a la fragmentación de los programas por sectores (programas sectoriales), a partir de estrategias elaboradas en las estructuras centralizadas de la administración pública, y (ii) el segundo, nacido en la década de 1970, a raíz de los cambios verificados en la concepción de las políticas de fomento del desarrollo. El nuevo enfoque, que reemplazó paulatinamente al anterior, incorporaba una visión integral del problema y la participación de los beneficiarios en la identificación, el diseño, la ejecución y el mantenimiento de los proyectos.

Conforme a este nuevo consenso, la comunidad internacional reclamó un desarrollo rural multifacético orientado a: (a) satisfacer las necesidades básicas de los pobres rurales, prestando especial atención a las mujeres, los niños y las minorías en situación desventajosa; (b) incrementar el empleo y la productividad de los pequeños agricultores y otros trabajadores rurales, y (c) asegurar la participación plena de todos los pobres rurales en el proceso de desarrollo, propiciando al mismo tiempo la distribución equitativa de todos sus beneficios (Coombs, 1980).

El segundo enfoque surgió a partir del cuestionamiento y la crítica constructiva de las principales limitaciones que presentaba el enfoque anterior, limitaciones que estaban referidas, tal como dice Coombs (1980), a los supuestos en que se basaba:

(i) Se decía en primer término, que el crecimiento económico constituía el instrumento por excelencia para reducir la pobreza, y el crecimiento del PIB la medida por excelencia del desarrollo nacional. Este primer postulado se vio contradicho por la realidad, ya que el crecimiento económico de los años cincuenta y sesenta estuvo caracterizado por seguir un patrón de desigualdad. No obstante, se reconocía que el crecimiento económico es condición indispensable (aunque no suficiente) para la reducción sostenida de la pobreza rural.

(ii) Conforme al segundo supuesto, el concentrar esfuerzos en la modernización e industrialización de grandes centros urbanos permitiría, a través de ondas expansivas que pronto habrían de llegar a las zonas rurales, desencadenar un proceso de desarrollo rural dinámico y autosostenible, y minimizar con ello la necesidad de intervenciones e inversiones directas. También la realidad desmintió de manera contundente este segundo postulado, al no lograrse la dinámica expansiva del desarrollo industrial y observarse al mismo tiempo un retroceso en la economía rural, que había quedado postergada para facilitar el crecimiento industrial (precio de los productos agropecuarios deprimido para reducir los costos salariales).

(iii) El tercero sostenía que el desarrollo agrícola (medido principalmente por el incremento de la producción para la exportación y de otros cultivos comerciales) era la esencia del desarrollo rural, y debía tener prioridad absoluta en cualquier inversión. No obstante, se ha hecho evidente la importancia creciente de las actividades no agrícolas en la generación de ingresos de la población rural.

(iv) En cuarto lugar, se postulaba que el desarrollo económico y el desarrollo social eran procesos distintos y separados, y el progreso del primero debía preceder cualquier progreso

⁸ Los programas de reforma del Estado estuvieron orientados a reducir el aparato estatal y, en especial, su participación directa en las actividades productivas, así como a instaurar procesos de desregulación de la actividad económica, con el fin de crear incentivos para la inversión privada.

significativo del segundo. No obstante, el nuevo consenso reconoce la interdependencia de ambos, así como la importancia de avanzar simultáneamente en el combate de las raíces económicas y sociales de la pobreza rural.

(v) Todas las comunidades y todos los comuneros eran prácticamente iguales entre sí, de tal manera que las soluciones apropiadas para algunos podrían serlo para todos. Hoy, por el contrario, se reconoce la heterogeneidad de la población rural y, en consecuencia, se discute en torno a la manera de aplicar políticas diferenciadas, tarea que se encuentra muy ligada a la dificultad de instaurar mecanismos de focalización suficientemente precisos.

(vi) La mejor manera de organizar y proveer los servicios rurales consistía en separar las acciones según los diversos sectores, cada una con su propio sistema de provisión, a partir de cada ministerio especializado y sus subdivisiones en la ciudad capital. Hoy se ha visto que estos programas especializados y centralizados encierran ciertas deficiencias como: (a) el costo de mantener vastas burocracias centralizadas; (b) la duplicación de esfuerzos (por la falta de coordinación entre programas y sectores); (c) la focalización deficiente; (d) el tono paternalista y autoritario con que se pusieron en práctica los programas —lo cual acentuó la dependencia y la falta de confianza en sí mismos de los beneficiarios—, y por último, (e) la concepción fragmentada y miope de las autoridades competentes, que pasaban por alto las necesidades, complementarias e interdependientes, de los beneficiarios (y con ello, las relaciones funcionales entre acciones sectoriales y entre un programa y sus beneficiarios y su medio socioeconómico).

B. Experiencias exitosas en América Latina

En las últimas décadas se han aplicado en América Latina numerosas estrategias en este sentido, cuyo diseño se ha enmarcado en los enfoques mencionados en la sección anterior. A continuación presentamos un esbozo de tipología, para reseñar luego las principales características de aquellos programas puestos en práctica en cinco países de la región que han dado mejores resultados.

Podemos decir que hay cinco tipos de programas: (i) de subsidios alimenticios, entre los cuales se pueden incluir los del vaso de leche, los comedores populares y la entrega de alimentos no procesados; (ii) de transferencias en dinero, normalmente asociados al número de hijos, aunque con límites (la ejecución de este tipo de programas no ha sido muy común en América Latina, a diferencia de lo que ha ocurrido en algunos países de Europa del Este); (iii) de empleo temporal, que suponen la programación de inversiones del sector público en zonas pobres, con el objetivo de utilizar mano de obra local a la que se remunera por su trabajo; (iv) de inversión en infraestructura pública, los cuales, al igual que los anteriores, se basan en la programación de inversiones del sector público en infraestructura económica y social que mejoren las condiciones de vida de la población, o aumenten la capacidad de generación de ingresos de los grupos pobres, y (v) de autoempleo, basados en el otorgamiento de crédito y asistencia técnica. Esta última modalidad se basa normalmente en la identificación de oportunidades de inversión que pueden ser manejadas por grupos pobres, a los cuales el sector público apoya mediante créditos, transferencia de tecnología y búsqueda de mercados.

Los tres primeros tipos apuntan directamente al alivio inmediato de algunas de las consecuencias de la pobreza, mientras que los dos restantes apuntan más bien a mejorar de manera permanente la capacidad de generación de ingresos de los pobres. Es necesario notar que pocas veces se considera dentro de este segundo grupo de programas a aquellos que se concentran en la inversión en educación y salud.

Cabe indicar que la primera disyuntiva que surge en el diseño global de un plan de lucha contra la pobreza es la determinación del grado de prioridad que debe asignarse a uno u otro aspecto, es decir, al alivio de la pobreza o al fomento de las capacidades productivas.

C. Enseñanzas y tareas pendientes

Como ya se indicó, los programas a que hemos hecho alusión han dejado valiosas enseñanzas para un combate más eficaz contra la pobreza rural, en especial en lo referido a la adecuación de sus esquemas organizativos a nivel de la programación y la ejecución, y al reconocimiento de la importancia de la complementariedad de los programas. En esta sección se presentan las principales lecciones derivadas de éstos y otros estudios semejantes. Hemos agrupado las enseñanzas y tareas en cinco categorías estrechamente relacionadas entre sí, que apuntan en lo fundamental a los siguientes aspectos:

1. Diseño de las acciones

El combate contra la pobreza exige, por una parte, atacar en forma simultánea sus diversas causas, a fin de crear y fortalecer la capacidad de la población de generar ingresos, y, por otra, atender a las necesidades más urgentes de la población más vulnerable.

La población beneficiaria debe participar en la elaboración de los programas. Según se desprende de los programas aquí evaluados, se han aplicado en general dos tipos de estrategias en tal sentido: la planificación participativa y la programación impulsada por la demanda. En la primera, la población trabaja en conjunto con el equipo del programa, como es el caso del PRONAMACHCS, de Perú. Su problema potencial es que, en caso de ser poco flexible, la planificación participativa puede llevar a una estructura centralizada y vertical. Por otra parte, el FONCODES (Perú) y el PRONASOL (México) son ejemplos de programación impulsada por la demanda. Esta estrategia, no obstante, encierra dos problemas potenciales: el de derivar en una serie de proyectos fragmentados e inconexos, que permiten únicamente soluciones parciales, descuidándose con ello la estrategia integral; segundo, el hecho de que los más pobres no siempre están bien representados por las organizaciones comunales que proponen los proyectos.

Por tales motivos, deberían redoblar los esfuerzos de descentralización, mediante la asignación de competencias y mecanismos de interrelación entre las instancias de gobierno y entre éstas y la comunidad.

En segundo lugar, aunque los recursos destinados a los programas pertinentes parecen haberse incrementado gracias a la mayor estabilidad económica y al crecimiento de que ha disfrutado América Latina en los últimos años, es obvio que falta mucho para mejorar la eficacia del gasto. No hay duda de que la reforma más importante en América Latina es la reforma del Estado.

2. Focalización

En todos los países estudiados se dan problemas en este sentido: muchos programas no llegan a los más pobres, y más de una vez hay problemas de coordinación y de superposición; asimismo, muchos programas no se focalizan adecuadamente, sea por errores de subcobertura o de filtración.

Hay dos niveles de focalización: uno representado por la focalización geográfica y el otro por la focalización individual. Conforme al primero, es preciso preguntarse dónde deben concentrarse los esfuerzos, problema que no se limita a la identificación de las zonas donde están los pobres, sino que engloba también el diseño de un mecanismo de actualización permanente de la información necesaria para esa identificación.

Conforme al segundo nivel, el de la focalización individual, es necesario definir quiénes son los pobres, porque siempre es posible que se filtre población no pobre entre los beneficiarios. El problema de la identificación individual (o por hogares) se complica muchísimo por las diferencias que se establecen, por ejemplo, entre los pobres estructurales, los pobres recientes y los pobres temporales. En ambos casos, es importante minimizar los errores de focalización del primer tipo (subcobertura) y del segundo (filtraciones).

3. Sistemas de seguimiento y monitoreo

Los programas deben incorporar procesos de monitoreo y seguimiento que permitan revisar en forma continua su desempeño, para alertar a tiempo acerca de sus posibles deficiencias o problemas de ejecución y, en consecuencia, para solucionarlos mediante ajustes en el diseño inicial. Según se advierte en los estudios de caso, hay proyectos que cuentan con recursos financieros muy cuantiosos que no tienen sistemas bien estructurados de monitoreo y evaluación; es decir, no hay relación estrecha entre ambos aspectos.

4. Evaluación de impacto

Lo que hay que preguntarse aquí es cuanto se ha elevado el bienestar de los beneficiarios como resultado del programa. En la mayoría de las experiencias, la evaluación se entiende predominantemente como una herramienta de gestión a nivel operativo, con muy poco énfasis en la evaluación de impacto. Normalmente hay mayor preocupación por evaluar procesos y mostrar el cumplimiento de actividades, en desmedro del interés por comprobar si las intervenciones están logrando el efecto previsto en la disminución de la pobreza.

Un aspecto crucial para medir el impacto del programa es el control de los efectos externos. Un aspecto que no ha sido tocado ni en la literatura ni en la práctica local es el de la reacción de los individuos u hogares ante las transferencias públicas, pues aquí pueden presentarse problemas, por ejemplo, el de un jefe de hogar que se gasta en alcohol el dinero transferido por un programa. En la literatura internacional ha comenzado a cobrar importancia la conexión existente entre las transferencias públicas y las remesas de los familiares, en el sentido de que si estas últimas se redujeran en alguna proporción del aumento, la primera se incrementaría el bienestar de los familiares que hacen las remesas.

El desconocimiento del impacto que los programas tienen en las decisiones del hogar continuará afectando los criterios de focalización, y podrá redundar en efectos inconvenientes, como el del desplazamiento o la exclusión de los esfuerzos privados.

La evaluación de impacto requiere la elaboración de líneas de base y el desarrollo de grupos de control durante la etapa de programación, para identificar aquellas mejoras en la calidad de vida de los beneficiarios que pueden atribuirse al programa, así como para evaluar la eficacia de los mecanismos de focalización. Mientras no haya mayor rigor en los procesos de evaluación de impacto, se seguirá desconociendo si un no pobre que está siendo “tratado” por un proyecto es muestra del éxito de éste (es decir, si dejó de ser pobre gracias al programa) o si se trata de un problema de filtración.

5. Sostenibilidad

La pregunta que hay que responder en este caso es qué programas son los que tienen efectos más sostenibles o perdurables sobre la pobreza, pues muchas veces la infraestructura económica o social resultante de un programa cae en desuso poco tiempo después. Por ejemplo, cuando se hacen obras de conservación de suelos o de irrigación, es indispensable que la población sea capaz de realizar las labores de mantenimiento requeridas. Por tal razón, es necesario identificar los

mecanismos institucionales o de participación que más afectan la sostenibilidad de los efectos del programa, para que la población pueda mantener o reproducir los beneficios a lo largo del tiempo. Y si bien hay cada vez mayor conciencia al respecto entre los encargados de los programas, todavía queda mucho por hacer en la identificación de las variables que más decisivamente inciden en ello.

La problemática aquí analizada es relativamente nueva, pues hasta la década pasada se utilizaban otros instrumentos, como subsidios y control de precios, para beneficiar a los pobres. En el último tiempo se han hecho esfuerzos encomiables, varios de los cuales se describen en este libro, por llegar a zonas de extrema pobreza donde no llegaban antes los programas públicos y privados; al mismo tiempo, hay cada vez mayor conciencia acerca de la necesidad de atacar el problema de la sostenibilidad, en particular a causa de la obligación de mejorar la calidad del gasto, dada la escasez endémica de recursos. Ello obedece posiblemente al papel cada vez más importante que han desempeñado los organismos internacionales multilaterales en el diseño y ejecución de los programas contra la pobreza. Desde luego, no está mal que los organismos internacionales tengan un recetario de recomendaciones, pero la comunidad académica y los funcionarios públicos de América Latina debieran ser capaces de identificar aquellas recetas que no pueden aplicarse en sus países, o el tipo de ajustes a que sería necesario someterlas a fin de velar por la sostenibilidad.

D. Desarrollos teóricos recientes

También es fundamental avanzar en la comprensión de la dinámica de la pobreza rural y de sus relaciones causales, como factor indispensable para diseñar políticas que ataquen sus causas y no sus síntomas. Últimamente han tenido lugar avances teóricos que pueden contribuir a elaborar mejores programas contra la pobreza rural, que se refieren a los puntos reseñados a continuación.

1. Limitaciones en la comprensión de la dinámica de la pobreza rural

Cualquier desarrollo teórico o práctico conducente al desarrollo de nuevas políticas o nuevos programas y proyectos para combatir la pobreza rural debe tomar en cuenta que:

(a) Hay consenso sobre lo precaria que es la base de información estadística disponible para estudiar la pobreza rural.

(b) Si bien numerosos estudios que han avanzado en lo concerniente a detallar el perfil de los pobres rurales en distintos países de América Latina, prácticamente no hay estudios que intenten establecer cuáles son los factores determinantes de la pobreza rural y cuáles aquellos que explican que un hogar pobre salga de esa condición o se mantenga en ella. En consecuencia, es necesario desarrollar más y aprovechar mejor los estudios empíricos al respecto, y evaluar de modo más riguroso la eficacia de las políticas pertinentes.

(c) Es indispensable entender mejor la complementariedad que puede existir entre las distintas intervenciones públicas y entre los bienes y servicios públicos.

(d) Aunque a simple vista los activos privados (como tierra, riego, maquinaria y vehículos) parecen más importantes en la formación del ingreso de un hogar rural que los activos públicos (dotación de caminos, transitabilidad) y que los activos de capital social (organizaciones de productores y activos de carácter social y cultural), la relación entre los activos públicos y de capital social y la rentabilidad de los activos privados no ha sido suficientemente explorada.

(e) No hay pruebas concluyentes acerca de los efectos que tendría un mayor acceso a la tierra en lo que a disminución de la pobreza se refiere. En algunos países, una redistribución que desconcentrara la propiedad de la tierra —por ejemplo, por la vía del mercado de tierras— podría

tener impactos positivos sobre la pobreza; pero en otros países el sector rural está dominado por el minifundio. Por ello, a fin de elevar la productividad y los ingresos de los pobres rurales, convendría iniciar un proceso de concentración parcelaria, sea por la vía del mercado o a partir de nuevos arreglos institucionales, para aprovechar las economías de escala y de ámbito.

(f) El acceso al crédito es crucial, especialmente para aquellos pobres rurales que, por tener una pequeña base de recursos, no figuran entre los indigentes. El fracaso de la experiencia del crédito público subvencionado ha hecho que se abandonaran esfuerzos serios por construir un sistema financiero rural sostenible.

(g) En la medida en que la relación población-recursos hace que sea prácticamente imposible que toda la población rural pobre de América Latina salga de esa condición a partir de un crecimiento sostenido y sostenible de la agricultura, el desarrollo de las actividades rurales no agropecuarias cobra especial trascendencia.

(h) Aunque pueda parecer repetitivo, es imprescindible que las políticas garanticen la estabilidad y el crecimiento económico. Parece existir consenso en torno a que el crecimiento es condición necesaria pero difícilmente suficiente para asegurar una reducción sostenida de la pobreza rural en América Latina. Desde la perspectiva de las políticas pertinentes, es importante analizar específicamente en qué sectores y en qué zonas geográficas se puede potenciar dicho crecimiento.

2. Tareas pendientes en la comprensión de la pobreza rural

Aunque el paradigma que se postula actualmente parece ser aquel que empezó a manifestarse a fines de la década de 1970, hay varios desarrollos teóricos “recientes” que pueden y deben, en nuestra opinión, contribuir a desarrollar programas más eficaces para combatir la pobreza rural.

a) Teoría del mandante y el mandatario

Los pequeños agricultores pobres intentan muchas veces asociar esfuerzos o recursos para elevar la productividad y los ingresos. Esos intentos suelen enfrentar problemas que han sido extensamente analizados por la teoría del mandante y el mandatario, que se basa en el hecho de que los primeros tienen distintos objetivos que los segundos, que establecieron un contrato con los primeros y están afectados por sus decisiones. La búsqueda de esquemas donde se dé compatibilidad de incentivos es un área de investigación y acción que debe ser promovida.

b) Economía de los hogares y teoría de las decisiones intrafamiliares

En esta área han tenido lugar diversos desarrollos teóricos. En primer lugar está la cuestión de si se puede o no suponer que las decisiones de producción y consumo de los hogares rurales son separables entre sí, tal como lo postula el modelo de hogares tradicional. Esto significa, por ejemplo, que el tamaño y la composición del hogar no afectan las decisiones de producción, pues los elementos faltantes (o sobrantes) de mano de obra pueden conseguirse (o colocarse) en el mercado de trabajo. La consecuencia de que este supuesto no se cumpla es que el impacto esperado de cualquier choque exógeno (por ejemplo, uno asociado a un proyecto o programa de alivio de la pobreza) tendrá un impacto menor que el originalmente esperado.

También reviste particular interés teórico entender qué está ocurriendo en los hogares rurales liderados por mujeres, fenómeno cada vez más común en países afectados por la violencia, como Colombia, El Salvador, Nicaragua y Perú.

El hogar como unidad del análisis (Urdí, 1994) formaliza la importancia de las decisiones intrafamiliares, y proporciona antecedentes que apuntan a que los factores de producción no se asignan eficientemente en las parcelas controladas por hombres y mujeres en el mismo hogar.

Por otra parte, siempre en el marco de los modelos de hogares rurales, es importante evaluar no sólo el impacto directo que los bienes públicos pueden tener sobre el ingreso y, por lo tanto, sobre la pobreza, sino además su impacto sobre la rentabilidad de los activos privados. En ese sentido se pueden diseñar metodologías como las propuestas por de Janvry y Sadoulet (1996) para los ejidatarios de México, o por Escobal y otros (1999) para el sector rural peruano, con las cuales se pretende evaluar cuanto se eleva la rentabilidad marginal de los bienes privados cuando los hogares rurales acceden a activos públicos, a fin de determinar qué prioridades en la asignación de los activos públicos podrían recomendarse cuando hay escasez de éstos.

c) Economía de los mercados de trabajo

La mayor parte de los desarrollos teóricos en este campo son de tipo metodológico. Se tienen ahora mejores herramientas para evaluar, por ejemplo, el impacto de la educación sobre la productividad y los ingresos rurales. Sin embargo, hay problemas de selección (no todos trabajan por un salario) y problemas vinculados a la presencia de características individuales no observables (por ejemplo, la habilidad individual).

La existencia de selección adversa y riesgo moral es común en los mercados de trabajo rurales. Por ejemplo, la existencia de asimetrías de información podría explicar buena parte de los contratos de parceria y varias innovaciones institucionales.

d) Salud, nutrición e ingresos

Suele considerarse el mejoramiento de la salud y de la nutrición como una meta central del desarrollo. Si la elasticidad del ingreso de la demanda de calorías fuese alta, por ejemplo, un crecimiento bien distribuido aliviaría rápidamente el hambre. Sin embargo, si la elasticidad es baja, puede surgir un conflicto serio entre el objetivo de crecimiento rápido y el de asegurar una mejor nutrición. Es necesario por tanto medir empíricamente el valor de dicha elasticidad, el cual, según estimaciones recientes, es bastante menor de lo que se había estimado antes.

e) Medición de la pobreza

En los últimos años se han hecho avances sustanciales en el desarrollo teórico y en la aplicación de mediciones de la pobreza, especialmente en lo que se refiere a los indicadores que pueden desagregarse de manera aditiva. Estos avances permitirían examinar —y es conveniente que así se haga— los componentes sectoriales, geográficos o demográficos de los cambios ocurridos en la pobreza rural.

IV. Los programas nacionales de alivio de la pobreza rural: el enfoque consensual y sus limitaciones

Alexander Schejtman y Soledad Parada⁹

A. Objetivos: necesidades básicas y acumulación

Conforme a un enunciado consensual de las políticas para enfrentar la pobreza rural, el objetivo estratégico de éstas consiste en asegurar las condiciones para que las familias rurales pobres puedan salir de esa situación de modo sostenible y autónomo, entendiendo por autónomo el que el flujo de ingresos requeridos para ello dependa de los recursos controlados por la familia (activos), y, por sostenible, el que ese flujo se mantenga o aumente a lo largo del tiempo.

En forma muy esquemática, es posible distinguir entre las estrategias orientadas a superar los déficit en materia de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y aquellas orientadas a cambiar el modo de inserción de las familias pobres en los mercados en que participan o

⁹ Funcionario de la Rama de Desarrollo Rural de la Oficina Regional de la FAO (2000) y consultora de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL respectivamente, en Santiago, Chile.

podrían participar. Como es obvio, los problemas que plantea una u otra alternativa son muy distintos y apuntan, con frecuencia, a distintos tipos de familias pobres, pues si bien siempre es posible pensar en actividades encaminadas a colmar el déficit de NBI, las iniciativas destinadas a crear capacidad competitiva en el nuevo contexto —al cual se hace referencia más adelante—, ya sea como productores de bienes o como fuerza de trabajo, suponen condiciones que no siempre están presentes o no es posible crear para todas las familias rurales. No debe sorprender, por lo tanto, que muchos de los programas examinados aquí hayan resultado más exitosos en cuanto a satisfacer algunas de las necesidades básicas que en cuanto a producir cambios significativos en el ámbito del empleo o la producción.

B. Activos y contexto

Dos de los trabajos de síntesis (de Janvry y Sadoulet, y Reardon, en este volumen) destacan que la posibilidad de alcanzar el objetivo estratégico enunciado depende, por una parte, de las características de los activos controlados por la familia (tipo, nivel y composición) y, por otra, de las características del contexto más amplio en que se desenvuelven las unidades familiares, que es precisamente el entorno en que deberán utilizarse tales activos para generar los ingresos necesarios para ese objetivo.

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 (dentro de lo cual figuran la tierra y su calidad); el capital financiero, y el capital social (pertenencia a redes de relaciones de reciprocidad con terceros). Las características de los activos fueron sucintamente enumeradas en la introducción y detalladas en algunos de los trabajos, por lo que no requieren mayor comentario.

El contexto, que determina la capacidad de los activos de generar ingresos, está constituido por los mercados, por otras instituciones, y por la política o formas de ejercicio del poder.

Como consecuencia de los procesos de ajuste estructural, cuyas características son de sobra conocidas, diversos factores han pasado a ser condición necesaria para el crecimiento y para la propia viabilidad de las unidades productivas, entre los cuales cabe destacar el incremento sostenido de la competitividad y la difusión del progreso técnico. Para bien o para mal, muchos de los instrumentos sectoriales del pasado —como las subvenciones, el tipo de cambio diferenciado, las franquicias, los poderes de compra de las empresas estatales, y la fijación del precio de los productos básicos— prácticamente han desaparecido, y aún cuando han surgido nuevos instrumentos —como los estímulos al riego y a la forestación, el pago directo a los productores, la desgravación progresiva de los productos básicos sensibles, o los fondos de tierra—, no parecen suficientes, independientemente de sus virtudes, para abordar la magnitud y complejidad de las demandas en materia de reducción de la pobreza rural y para generar capacidad competitiva entre los pequeños productores con recursos cuyo potencial está subutilizado.

Los desafíos que enfrentan los pequeños productores y las familias rurales con poca o ninguna tierra son consecuencia de los cambios ocurridos en las reglas del juego, del proceso de globalización general y de los cambios experimentados por los sistemas agroalimentarios en particular (Reardon, en este volumen), todo lo cual los obliga a actuar en un contexto de marcada polarización, creciente heterogeneidad y de fallas, asimetrías o mera ausencia de los mercados rurales de crédito, tecnología, información y tierra, entre otros.

C. El consenso estratégico

En el último tiempo se ha ido llegando a cierto consenso en torno a las características deseables de las estrategias destinadas a combatir la pobreza rural. Conforme a ello, éstas deben estar determinadas por la demanda, deben ser focalizadas y descentralizadas, y deben contar, en su concepción y ejecución, con una participación activa de los beneficiarios y, al mismo tiempo, con una mayor participación privada en la provisión de los bienes y servicios implicados en las medidas que se adopten.

Ahora bien, creemos que es necesario examinar el grado de validez de esas características, así como los alcances y limitaciones de los programas presentados en este encuentro,¹⁰ a la luz del objetivo estratégico y de factores los determinantes de la pobreza rural aquí señalados.

1. La demanda

La determinación por la demanda del contenido de las acciones de alivio de la pobreza, la descentralización de la gestión pública y la participación están estrechamente vinculadas entre sí. Conviene por lo tanto examinar en primer lugar, a la luz de los objetivos de superación de la pobreza rural, los alcances y limitaciones que tiene la demanda, para considerar después, a partir de ello, lo relativo a la descentralización.

En términos teóricos parece difícil poner en duda la conveniencia de que el contenido de las acciones destinadas a combatir la pobreza rural sea determinado por lo que los propios afectados consideran como sus principales carencias. Sin embargo, la posibilidad de alcanzar autonomía y sustentabilidad supone, primero, que los pobres rurales conozcan las causas específicas de su condición —que trascienden el ámbito local—, y, segundo, que los programas contengan los componentes necesarios para satisfacer las demandas basadas en ese conocimiento. En este sentido, las acciones guiadas por la demanda parecen más eficaces en lo concerniente a las NBI que a la inducción de procesos de acumulación de activos generadores de ingresos, con la posible excepción de algunas acciones en materia de educación y de acceso al riego.

Muchos de los programas aquí analizados se definen en principio como determinados por la demanda, pero en realidad sólo muy pocos satisfacen esa condición. En el caso del PRONASOL, aunque los proyectos son formulados, en teoría, a petición de los Comités de Solidaridad de los beneficiarios —órganos que se constituyen en función de cada proyecto específico en los municipios—, muy pocos programas en verdad, dentro de los muchos que tiene el PRONASOL, parecen estar realmente determinados por la demanda (por ejemplo, el programa de educación Escuela Nueva).

En el caso del FONCODES, la gama de opciones está determinada centralmente, sin perjuicio de que en la elección y la ejecución de un proyecto específico participen las comunidades por intermedio de los núcleos ejecutores, que se crean en torno a cada proyecto y son elegidos por la comunidad de entre sus miembros. Sin embargo, la existencia de los núcleos ejecutores está limitada a la fase de elección y ejecución, y usualmente desaparecen una vez terminada la obra, dejando un grave problema en lo concerniente a la administración, mantenimiento y sostenibilidad del proyecto, lo cual queda particularmente de manifiesto cuando se trata de obras de saneamiento, pues en tal caso no hay ningún organismo que asuma la responsabilidad correspondiente.¹¹

¹⁰ “Encuentro de altos directivos sobre la mitigación de la pobreza rural”, Valle Nevado, Chile, enero de 2000.

¹¹ Según la evaluación posterior del Instituto Apoyo, correspondiente al año 1999, sólo 66% de los beneficiarios dijeron que la comunidad había otorgado máxima prioridad al proyecto específico en ejecución, y 68% consideraron al núcleo ejecutor como designado por decisión mayoritaria de la asamblea comunitaria. Además, 89% de los entrevistados dijeron que la comunidad había

Por su parte, la estrategia del PROGRESA está basada, en rigor, en la oferta, dado que su propósito consiste en inducir, a partir de transferencias en especie y dinero, una mayor asistencia a la escuela y a los consultorios de salud y un mayor acceso a los alimentos básicos, todo lo cual está condicionado al cumplimiento por parte de los beneficiarios de ciertos requisitos, hecho que los hace corresponsables de la obtención de los beneficios del programa.

En el caso del PRONAMACHCS, son los técnicos los que en última instancia terminan por definir el contenido de las acciones, que son refrendadas por la comunidad dentro del marco definido por las cuatro líneas de actividad que contempla el programa: pequeñas obras de riego, conservación de suelos, apoyo a la producción y apoyo a la reforestación. Incluso la programación y el seguimiento de las actividades están a cargo de los técnicos, que están adscritos junto con los beneficiarios en las instancias provinciales.

En el caso del IDR, los Comités Municipales de Desarrollo constituyen la instancia encargada de recibir las iniciativas o demandas de las comunidades y de definir las prioridades; pero la presentación de la solicitud formal y a veces su misma ejecución quedan por lo general delegadas en otros organismos, como organizaciones no gubernamentales (ONG) o consultores privados. En estos comités, que están liderados por las autoridades municipales, se hallan representados el sector público, ciertas ONG y diversos agentes privados vinculados a la agricultura y a lo rural. Conforme a la percepción recogida en las encuestas, los comités, al estar coordinados por las alcaldías, no expresan verdaderamente a la sociedad civil y son utilizados con fines políticos por los alcaldes y el gobierno central; por otra parte, los líderes comunitarios no participan en la definición del proyecto, ni en la atención que recibirán, ni tampoco en su evaluación, aunque se admite que los líderes de la comunidad intervienen en la definición y la selección de los eventuales beneficiarios y en la ejecución de los subproyectos dependientes del proyecto general.

En el caso del PIDC del Fondo DRI se advierten avances y retrocesos en la aplicación de fórmulas participativas destinadas a recoger las demandas comunitarias, como las unidades submunicipales y los comités DRI. Sin embargo, ninguno de estos instrumentos fue capaz de contener, ni siquiera de mitigar, los efectos de dicha dinámica, y si bien operaron durante algún tiempo, de 1991 a 1993, su funcionamiento fue simplemente un requisito mal cumplido y al poco tiempo fueron quedando en el olvido. Posteriormente nacieron los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), que si bien estaban mejor estructurados que los organismos anteriores para dar cabida a los diferentes intereses políticos locales, sólo se consolidaron en aquellos municipios donde la cultura política privilegiaba la participación abierta de la población.

La Red de Solidaridad Social ha creado las llamadas mesas de solidaridad en los niveles departamental y municipal como espacios de concertación entre el sector público y el privado. Sin embargo, según se sostiene en una evaluación reciente, la participación de las organizaciones sociales en estas instancias dejó bastante que desear, pues en 1997 sus representantes no llegaron a constituir el 3% de los asistentes en el caso de las mesas de solidaridad departamentales y el 7% en el de las mesas municipales, mientras que los beneficiarios no organizados representaron el 57% en el nivel departamental y 58% en el municipal, lo cual demuestra que la focalización de la Red no estaba dirigida hacia organizaciones sino hacia individuos.¹² La intervención de las mesas de solidaridad se centra en la discusión acerca del reparto de los recursos o de los techos presupuestarios, los cuales han sido determinados con anterioridad en el nivel central y departamental.

contribuido con trabajo a la ejecución del proyecto. Sin embargo, llama la atención que 73% de los miembros de los núcleos ejecutores no habían leído nunca la guía de orientación, 82% de ellos porque no la habían recibido, 4% porque no sabían leer, y 14% por razones no precisadas.

¹² Según se indica en el segundo informe de evaluación sobre la calidad de los procesos de la Red de Solidaridad Social durante 1997, emitido en abril de 1998, ello parece explicar el sesgo hacia los productores con más recursos que exhibió el programa REUNIRSE.

En general se advierte que, por diversas razones, la participación de los pobres resulta algo elusiva, y que aún cuando la demanda desempeña algún papel, parece evidente que de manera directa o indirecta siempre termina siendo inducida por la oferta de los funcionarios, los alcaldes, los gobernadores o los agentes privados encargados de brindar asistencia o de ejecutar las obras pertinentes. Esto es de algún modo explicable, si consideramos que una participación real supone, entre otras cosas, que los pobres tengan acceso a información sobre los factores determinantes de su condición; que el abanico de opciones ofrecidas no esté restringido *a priori* a algunos componentes, que si bien en ciertos casos pueden estar directamente relacionados con las causas de la pobreza, en otros pueden tener una relación sumamente indirecta, y, por último, que quienes actúan en nombre de la comunidad representen efectivamente las demandas de la mayoría de sus miembros.

2. Focalización y participación

Con excepción del programa de previsión rural de Brasil, en todas las experiencias revisadas aquí se aplicó alguna forma de focalización, con mayor o menor éxito en lo que se refiere a los problemas de subcobertura o de filtración.

En todos los casos, las comunas o municipios fueron seleccionadas según su índice de pobreza para definir el monto de los recursos que se les asignarían. A partir de allí, se siguieron muchas veces procedimientos sucesivos para llegar a identificar a las familias beneficiarias, procedimientos entre los que destacan los aplicados por el PROGRESA y el PRONAMACHCS por su complejidad y rigor. Pocas veces la determinación de los eventuales beneficiarios supuso algún grado de participación de los miembros de la comunidad, con excepción tal vez del PRONAMACHCS, pues en este caso los miembros intervenían, como una especie de filtro del padrón de beneficiarios, en la última etapa de selección.¹³

Con todo, independientemente de que hubiese o no participación, el monto de los recursos asignados fue proporcional a la incidencia de la pobreza. En el caso del PROGRESA, el 61% de las localidades y casi la mitad de los hogares beneficiados exhibían los grados más altos de marginación, mientras que sólo 11% de las localidades y 18% de los hogares correspondían al grado medio; el PRONAMACHCS concentró el grueso de sus recursos en las comunidades de las categorías I (miseria) y II (extrema pobreza); en el caso del PDIC, los municipios menos desarrollados recibieron 61% de los recursos, y en el del FONCODES, el gasto *per cápita* en los distritos muy pobres o de pobreza extrema fue cuatro 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 así fuese, ello no fue obstáculo para que la asignación correspondiera a la magnitud de las carencias, salvo que el sesgo se haya dado entre las familias de las áreas de mayor pobreza.

Es posible que el sesgo político y la discrecionalidad a que hacen referencia varios estudios se hayan expresado en las comunas o regiones que, por ser más pobres, hayan recibido más recursos, pero los antecedentes presentados no corroboran ese sesgo. En todo caso, de los informes se deduce que la elaboración de mapas de pobreza, con un grado razonable de desagregación espacial, es una buena guía para determinar de qué manera deben distribuirse los recursos en esos niveles.

¹³ Según se dice en un informe al respecto, es posible que el mecanismo de focalización de los recursos en los diversos hogares tuviese efectos negativos en la cohesión de las comunidades, los cuales resultaban probablemente agravados más que mitigados por el proceso de participación comunitaria en la confirmación y refinación del padrón de beneficiarios. Aunque no se dispone aún de datos sistémicos al respecto, parece evidente que muchos de los hogares que no se vieron beneficiados por el programa, perciben su exclusión más como una decisión arbitraria que como el resultado justo de un análisis objetivo de sus condiciones socioeconómicas, que a su juicio son semejantes a las de los efectivamente beneficiados.

Distinta es la situación en el caso del IDR, pues según se desprende de las encuestas, sólo 25% de los beneficiarios tenían fincas de menos de 6 manzanas, tamaño que se asocia a los pequeños productores, que son precisamente la población objetivo para el Estado en este tipo de programas, mientras que el 75% restante correspondía a agricultores que tenían fincas más grandes —14% entre 6 y 10 manzanas; 19% entre 11 y 25; 21% entre 26 y 50, y 21% con 51 manzanas y más—, lo cual da cuenta de una deficiente focalización de la ayuda en los grupos más necesitados.

3. La descentralización y los municipios

La descentralización es una de las reformas propias del proceso de cambios institucionales que tiene lugar actualmente en los países latinoamericanos. La elección popular de los alcaldes y los gobernadores, así como la delegación de competencias en los municipios, las provincias o los estados, son fenómenos que han acompañado o seguido el proceso de ajuste. Países como Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela iniciaron hace ya un tiempo reformas descentralizadoras de gran envergadura, y a ellos se sumó Bolivia a mediados de los años noventa, donde se dictaron la Ley de Participación Popular (1994) y la Ley de Descentralización (1995).

Con excepción del sistema de previsión rural de Brasil, del PRONAMACHCS —que crea sus propias estructuras territoriales—¹⁴ y en menor medida del FONCODES y del INDAP en algunos de sus programas, los restantes programas presentados en este libro han asignado un papel significativo a los gobiernos municipales en las tareas descentralizadoras, e incluso varios de ellos han aportado recursos para el fortalecimiento institucional de estos órganos como parte del proceso de descentralización.

Para que los municipios puedan cumplir ese papel, es necesario superar varios problemas:

- (a) las limitaciones que la austeridad fiscal impone a los recursos que requiere el fortalecimiento de los nuevos regímenes territoriales;
- (b) la falta de mecanismos expeditos para integrar las demandas locales en el marco de los objetivos y estrategias nacionales;
- (c) la dificultad para llevar a cabo la delegación de responsabilidades por falta de recursos humanos, financieros y materiales de calidad y magnitud suficientes;
- (d) la ausencia de mecanismos de generación de recursos propios para aplicarlos a programas de cofinanciamiento;
- (e) la presencia en el nivel local de paralelismos entre el gobierno local y la administración central en tareas semejantes;
- (f) la persistencia de una actitud paternalista hacia los sectores más vulnerables;
- (g) el monopolio ejercido por las elites en la definición de los objetivos del desarrollo local y de los recursos destinados a ello,¹⁵ y
- (h) la reproducción a escala local de la compartimentación de las funciones públicas que es propia de los órganos de nivel central.

¹⁴ El PRONAMACHCS no le ha dado importancia a la tarea de coordinar sus proyectos con los gobiernos locales, que en general se mantienen alejados de la problemática de la conservación y el manejo de los recursos naturales. Sin proponérselo, el PRONAMACHCS y otros proyectos que han operado en la línea de trabajar con las comunidades campesinas han provocado un cambio considerable, pues han convertido a las comunidades campesinas en órganos de gobierno local. Este carácter es inicialmente *de facto* —la comunidad gestiona proyectos con el PRONAMACHCS, con el FONCODES, o con Caminos Rurales—, pero con el tiempo va pasando a ser también de jure, con el reconocimiento jurídico que se produce al ser reconocidas las comunidades campesinas como centros poblados menores.

¹⁵ 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 destacan los estudios de caso analizados por Tendler (1997). En efecto, Tendler sostiene que los casos de Ceará, en la medida en que suponían descentralización, revelan algo muy diferente de los procesos de transferencia unidireccional del poder central al local que están en el corazón de la caracterización estilizada de la descentralización. Sorprendentemente, dice Tendler, el gobierno central quitó poder al gobierno local, aún cuando sus acciones contribuyeron, en último término, a fortalecer la capacidad del poder local.

Sin prejuicio de lo anterior, es evidente que los municipios constituyen para los pobres rurales el ámbito de referencia más inmediato en lo concerniente a la solución de sus problemas, en particular de aquellos que dicen relación con la salud, la educación y en cierto sentido también con la alimentación. Por lo tanto, el fortalecimiento de la capacidad de acción de los municipios deberá constituir sin duda uno de los componentes esenciales de cualquier estrategia orientada a superar la pobreza rural.

Cabe tener presente, sin embargo, que los problemas referidos a la creación de capacidad competitiva no pueden abordarse en el nivel local si su solución no se vincula estrechamente al nivel regional y al nacional. Ello es especialmente válido en un contexto de apertura y globalización, pues sólo es posible aprovechar las economías de escala y las oportunidades de mercado, que por lo general trasciendan el horizonte local, cuando esos vínculos se hallan estructurados y hay una comunicación fluida entre ellos.

Incluso en el ámbito de las necesidades básicas, cuando existen economías de escala de cierta significación, como las que se presentan en la construcción de módulos escolares y de salud, en la producción de textos escolares y en otras parecidas, la macro región aparece como un espacio de ejecución más adecuado que el municipio,¹⁶ y lo mismo ocurre cuando la viabilidad de un proyecto productivo o de empleo supone abarcar espacios mayores, como los correspondientes a una microcuenca, una carretera, una agroindustria u otros.

Finalmente, una matriz institucional viable para la superación de la pobreza rural sólo podrá surgir si se fortalecen los lazos entre el gobierno central, el local y las organizaciones sociales.

D. Estructura orgánica de los programas

La mayoría de los organismos que, de manera directa o indirecta, tenían como misión incidir sobre la pobreza rural, se constituyeron como órganos con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, con una adscripción más bien formal a alguna dependencia del gobierno central. Por ejemplo, el FONCODES, la Red de Solidaridad Social y el Instituto de Desarrollo Rural dependen directamente de la respectiva Presidencia de la República; el FOSIS, el PRONASOL (antes de la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), México) y el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición/Fondo de Desarrollo Social Integrado (PAN/DRI), antecesor del PDIC en su primera fase, dependen de ministerios o departamentos de planificación, y el PRONAMACHCS, el Fondo DRI, el PDIC y el INDAP aparecen adscritos a los ministerios de agricultura. No obstante, cualquiera que haya sido la jerarquía de los órganos superiores a que estaban adscritos, el denominador común ha sido, en la mayoría de los casos, la poca influencia de éstos sobre las actividades de los institutos o programas.

La predilección que parecen mostrar los gobiernos por esta figura jurídica obedece probablemente a que las atribuciones administrativas para el combate de la pobreza rural se hallan dispersas en múltiples dependencias públicas. La posibilidad de coordinar su trabajo raras veces sobrepasa las reuniones de comités, sin efectos en el terreno, por lo que el objetivo de superar la pobreza rural carece de un espacio público que se haga efectivamente cargo de la tarea. Otra razón posible de esa predilección parece haber sido la flexibilidad con que pueden operar los organismos así creados, pues ello les permite actuar como herramientas de proselitismo político y de legitimación. Curiosamente, los organismos de financiamiento externo suelen también auspiciar esta fórmula, por la expectativa de contar con un instrumento de mayor agilidad, no sujeto a las trabas burocráticas, a los regímenes salariales o a la inercia que suelen atribuirse a las estructuras estatales.

¹⁶ Uno de los ámbitos que resultará crítico en el proceso de aumento 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 empresas agroalimentarias pueden darse en el nivel local, el contexto que determina los términos de estas negociaciones tenderá a establecerse en los niveles nacional, regional o global.

Cuatro consideraciones surgen del examen de esta forma de organización: (i) con ello se está reconociendo implícita o explícitamente que los problemas de la pobreza rural trascienden la esfera de influencia de los ministerios de agricultura;¹⁷ (ii) la naturaleza multidimensional y plurisectorial de las acciones necesarias para abordar la pobreza exige aplicar alguna fórmula *ad hoc*, condición que, según muestra la experiencia, no satisfacen estas formas orgánicas; (iii) cuando se trata de llevar a la práctica un programa gestado con financiamiento externo, estas modalidades parecen constituir un instrumento más ágil para el manejo de los recursos, pero los programas raras veces se integran en las estructuras regulares que podrían darles continuidad, aún si están formalmente adscritos a un ministerio, y por último, (iv) en los programas dependientes de la presidencia, lo que suele ganarse momentáneamente gracias a la fuerza política que ésta puede imponer, tiende a conspirar contra la persistencia de los programas más allá del período de gobierno.¹⁸

Para responder al carácter multidimensional y plurisectorial de las actividades necesarias para combatir la pobreza rural, más de una vez los organismos competentes se han hecho cargo directamente de algunos programas, y han integrado en sus funciones otros cuya ejecución dependía de diversos organismos o ministerios. Así ha ocurrido, por ejemplo, con la Red, que manejó 14 programas, 9 de los cuales fueron ejecutados por entidades del nivel central y 5 directamente por la propia Red en conjunto con el IDR, que es el órgano ejecutor de un programa del BID, pero coordina además otros 24 programas y proyectos de desarrollo rural financiados por otras instituciones. Lo mismo puede decirse del PRONASOL, que para la puesta en marcha de su programa de Escuela Nueva concertó con diversas instituciones federales el suministro de los alimentos y la atención médica.

Muchos de los problemas de esta fórmula, mencionados en varios de los estudios, parecen determinados por la dificultad materializar a nivel local los acuerdos de coordinación de los organismos centrales. Sin embargo, de ello no debiera deducirse que la solución consiste en crear una instancia pública que se haga cargo de esas funciones, ni tampoco que la tarea debe recaer en los ministerios de agricultura, pues la fórmula dependerá en cada país de las características de su estructura organizativa.

Antes que optar por reestructuraciones del aparato público central, que la experiencia ha mostrado que no resuelven el problema de la pobreza rural, parece razonable explorar la posibilidad de utilizar una combinación de mecanismos, por ejemplo, fondos nacionales o regionales de aplicación flexible en conjunto con programas destinados a fortalecer la capacidad local de elaborar planes de desarrollo en las comunas rurales. Varios países de la región han empezado ya a elaborar o poner en práctica programas con ese fin. De ese modo, con estos programas, combinados con fondos análogos al DRI o al FOSIS, o con cierto tipo de fondos regionales, se podrían superar las limitaciones encontradas hasta el presente, y sería posible al mismo tiempo definir metas y compromisos basados en objetivos integrados o integrables a nivel local.

¹⁷ En varios de los documentos presentados se hace referencia a las debilidades de los ministerios de agricultura. Por ejemplo, se cita al director ejecutivo del PNDR diciendo que el IDR vino a llenar un vacío porque el ministerio correspondiente era débil e incapaz de asumir el liderazgo en el combate contra la pobreza rural. También se mencionan las dificultades del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia para coordinar las numerosas actividades del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición-Fondo de Desarrollo Rural Integrado (PAN-DRI), y en el caso de Perú, se dice que el PRONAMACHCS terminó siendo la única presencia del Ministerio de Agricultura en algunas zonas.

¹⁸ Tal es el caso del PRONASOL, pues, como se dice en el documento pertinente, 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 suscitado en torno a él ha sido mucho más intenso en el ámbito político que en el académico. Como suele ocurrir con las iniciativas presidenciales en México, el 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 gobierno. Lo mismo ocurrió en el pasado con el Sistema Alimentario Mexicano.

V. Nuevos enfoques del desarrollo rural en América Latina

Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet¹⁹

En la última década ha surgido una nueva generación de iniciativas de desarrollo rural que difieren notablemente del anterior enfoque del desarrollo rural integrado. En la presente nota caracterizamos este nuevo enfoque, examinamos una serie de estudios de caso “exitosos” preparados bajo los auspicios de la CEPAL y la FAO y extraemos conclusiones preliminares respecto de lo novedoso que han aportado estos enfoques, los aspectos que parecen haber tenido éxito y algunas de sus deficiencias. Debido a una gran falta de evaluación del impacto, las conclusiones no son más que preliminares. En particular, en los análisis actuales no se ha investigado lo suficiente la heterogeneidad de los impactos en las distintas comunidades y hogares a fin de establecer para quiénes han funcionado mejor los programas y por qué. Así pues, concluimos con propuestas de agendas de investigación para responder a los interrogantes pendientes.

A. El nuevo enfoque

Para determinar la lógica del nuevo enfoque y realizar análisis comparativos de los distintos estudios de caso, debemos situarlo en un marco en que se establezcan categorías analíticas. El marco lógico que

¹⁹ Universidad de California, Berkeley.

proponemos se presenta en el gráfico 1. El objetivo del marco es explicar la determinación del bienestar del hogar rural representado en la columna de la izquierda del gráfico. Los hogares controlan una amplia gama de activos privados y usan estos activos en un contexto que incluye tanto la gran estructura económica, las políticas y las estrategias del sector privado como el contexto más local de los bienes públicos, las instituciones y las organizaciones a las que pueden recurrir. Dados activos y contexto, los hogares eligen estrategias para maximizar sus ingresos.²⁰ El bienestar general de los hogares combina sus ingresos privados y las necesidades básicas que les proporcionan directamente los bienes públicos o servicios sociales. Como los programas de desarrollo rural apuntan al bienestar de los hogares rurales, incluyen actividades que pueden afectar las posiciones de los activos de los hogares, su contexto o la prestación directa de necesidades básicas, según se indica en la columna del centro del gráfico. Por último, en la columna de la derecha se especifican los agentes de desarrollo que apoyan los programas de desarrollo rural.

Comenzamos por observar una serie de rasgos estructurales de los hogares rurales que determinan la lógica del “nuevo” enfoque del desarrollo rural:

- (i) Los hogares se caracterizan por un gran grado de heterogeneidad en su control sobre sus activos y en los contextos en que pueden dar valor económico a dichos activos. En consecuencia, adoptan una amplia gama de estrategias de ingresos a las que deben ajustarse las intervenciones de desarrollo rural. En general eligen estrategias que entrañan la pluriactividad, combinando fuentes de ingresos que atraviesan sectores económicos pero que están integradas mediante la dimensión geográfica en que se producen.
- (ii) Existen complementariedades en el uso de los activos con que cuentan. Por consiguiente, el rendimiento de cualquier activo depende en gran medida de toda la cartera que controlan y de las instituciones y bienes públicos del contexto en que operan. Ello implica que las intervenciones de desarrollo rural también deben considerar la complementariedad de los activos para asegurar su pleno efecto positivo.
- (iii) Los hogares y las organizaciones locales controlan información privada o sólo pública a nivel local. Por lo tanto, los agentes externos a la comunidad no tienen acceso directo a esta información y deben recurrir a intermediarios para obtenerla. Las instituciones locales, que en última instancia están integradas con instituciones nacionales e internacionales más amplias, tienen pues un importante papel que cumplir en un nuevo enfoque de desarrollo rural.
- (iv) Los hogares aplican estrategias que son a la vez individuales y colectivas. La dimensión colectiva de estas estrategias puede provenir del acceso a recursos de propiedad común, pero principalmente de la búsqueda de economías de escala, el poder de mercado y la defensa de los intereses políticos que puede lograrse con las asociaciones.

Estos rasgos de las estrategias de ingresos de los hogares dictan una serie de características del “nuevo” enfoque del desarrollo rural que lo hacen diferente del desarrollo rural integrado. Los estudios de caso examinados en la segunda parte de este libro, y que sirvieron para esta investigación, se resumen en el cuadro 2 y en los recuadros 1 a 7, al final del capítulo, en términos de las siguientes seis categorías que caracterizan el “nuevo” enfoque.²¹

²⁰ La estructura expuesta está simplificada y en ella no se tiene en cuenta el hecho de que, cuando faltan mercados, los hogares suministran bienes y servicios directamente para su propio consumo de una manera que no puede equipararse exactamente a un ingreso equivalente. En ese caso, su comportamiento generador de ingresos también está influenciado por sus preferencias de consumo y la disponibilidad de las necesidades básicas. A ello se lo denomina estrategia de bienestar o de subsistencia, en lugar de estrategia de ingresos.

²¹ No hay cuadros para los programas de Brasil ni Chile.

1. *Coordinación nacional*

Para evitar contradicciones y repeticiones, una iniciativa de desarrollo rural en particular debe estar coordinada con todo el proceso de elaboración de políticas, con otros programas de desarrollo rural y con iniciativas originadas en el sector privado. La coordinación cobra aún más importancia en la medida en que las dimensiones de los nuevos programas de desarrollo rural se hacen más amplias a fin de ajustarse a la heterogeneidad y a las complementariedades, que superan con creces la orientación agrícola del desarrollo rural integrado. Como se demuestra en los estudios de caso, existe una multiplicidad de alternativas institucionales para alcanzar este objetivo.

2. *Subsidiariedad y territorialidad*

Se han registrado enormes progresos en materia de descentralización del gobierno con arreglo al principio de la subsidiariedad. Para actividades que implican economías de escala y externalidades regionales, la descentralización óptima está al nivel regional. En el caso de muchas otras actividades, se encuentra al nivel municipal. Estos niveles de descentralización en principio permiten atender mejor las especificidades de la población objetivo y adoptar un enfoque territorial del desarrollo rural que trasciende un enfoque sectorial y por ende se ajusta a la heterogeneidad y pluriactividad.

3. *Complementariedades del programa*

Para lograr un uso eficiente de los activos productivos con que cuentan los hogares pobres es preciso tener acceso a los activos complementarios, las instituciones (económicas) y los bienes públicos (económicos). Tras el ajuste estructural y la contracción del Estado, las zonas rurales han quedado con deficiencias institucionales en los servicios que se han suspendido y que antes prestaban los organismos paraestatales y cuyas oportunidades el sector privado no ha aprovechado (o no ha aprovechado aún). En muchas otras circunstancias, hay demandas institucionales que el Estado nunca había atendido, para las que deben surgir nuevas instituciones. Los bienes públicos son complementos importantes de los activos privados, y es preciso que los pobres rurales dispongan del tipo de bienes públicos necesarios para extraer valor de sus activos. Con la contracción del Estado, el sesgo urbano y los prejuicios contra los pobres en cuanto a la elección de bienes públicos ofrecidos, ello no ocurre muy a menudo. Por ende, en los programas de desarrollo rural debe existir un equilibrio entre las inversiones en la creación de activos para los pobres y las inversiones en bienes e instituciones públicas para que estos activos sean lo más productivos posibles.

4. *Enfoque impulsado por la demanda*

Debido a la heterogeneidad (en activos y contextos) y a la información privada, los hogares y comunidades son los más indicados para identificar los componentes de los programas de desarrollo rural de los que pueden derivar el mayor beneficio. Por esta razón, en general los programas de desarrollo rural con el “nuevo” enfoque están organizados de manera tal de responder a las solicitudes de asistencia de programa, que se originan en los hogares, las organizaciones de base y las municipalidades.

5. *Sobre la base de organizaciones locales*

La formulación de la demanda de iniciativas de desarrollo rural no puede originarse en una multitud de hogares rurales descoordinados, cada uno con sus propias idiosincrasias. Deben estar coordinados y orientados por las organizaciones. Debido a las economías de escala y a las externalidades, estas organizaciones también son las ejecutoras naturales de los proyectos, sobre todo si entrañan bienes públicos locales, la construcción de instituciones locales y la internalización de externalidades regionales. Por lo tanto, los nuevos enfoques se han concentrado en el fortalecimiento de organizaciones de base y de los gobiernos municipales y han recurrido a ellos como los agentes de definición y ejecución de los programas.

6. *Incentivos para los objetivos de programa*

Hay situaciones en que los programas tienen objetivos que pueden diferir de los que los hogares tendrían en respuesta a las fuerzas del mercado. Así ocurre si hay prioridades de programas concretos o si hay externalidades positivas que no se recogen a nivel del proyecto. En este caso, los proyectos impulsados por la demanda deben administrar sus propias necesidades mediante: (a) transferencias especiales a hogares (por ejemplo, internalizar los beneficios sociales de educar a los niños de los pobres rurales); (b) nuevas instituciones (por ejemplo, pagar por los servicios ambientales), y (c) incentivos a comunidades para entregar ciertos tipos de bienes públicos (por ejemplo mediante la equiparación de fórmulas).

B. Tipos de programa

Los servicios que se prestan gracias a los programas de desarrollo rural pueden clasificarse en tres categorías, según el tipo de servicio. En la mayoría de los programas se presta más de un tipo de servicio.

1. *Programas para mejorar las posiciones de los activos (K) de los hogares*

Los hogares pueden controlar una gama de activos que incluyen lo siguiente:

- Capital natural: tierra, riego, árboles
- Capital físico: herramientas, bueyes, tractores, construcciones
- Capital humano: educación, capacitación, experiencia (incl. conocimientos de tecnologías)
- Capital financiero: liquidez, línea de crédito subsidiada
- Capital social: conjunto de relaciones establecidas con otros hogares que pueden servir para obtener información, seguro, intercambio y comercio, patrocinios, reciprocidades.

2. *Programas destinados a mejorar el contexto económico para la valorización de activos mediante bienes (BP) e instituciones (IP) públicos, y fortalecimiento de gobiernos municipales (GobMun) y organizaciones de base (ODB)*

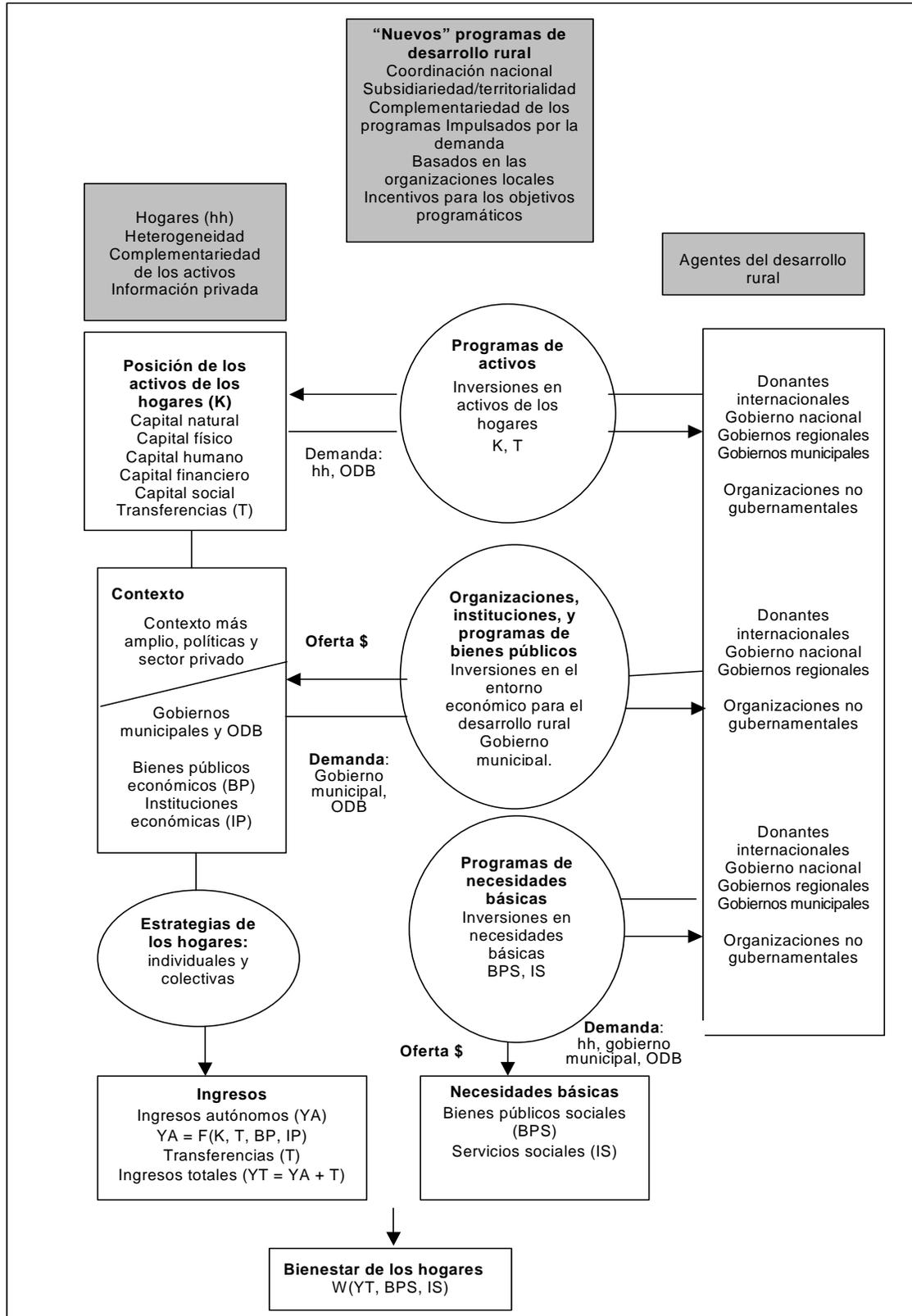
Algunos de los principales bienes públicos que afectan el valor de los activos de los hogares incluyen la infraestructura (caminos, redes de riego, electricidad). Las instituciones importantes para el desarrollo rural incluyen los servicios financieros y las empresas privadas para la prestación de asistencia técnica y servicios de gestión integral. Las organizaciones importantes que facilitan el acceso a los bienes públicos, mercados e instituciones para los hogares son las autoridades locales y diferentes formas de organizaciones de productores.

3. *Programas para atender las necesidades básicas mediante los bienes públicos sociales (BPS) e instituciones que prestan servicios sociales (IS)*

Estos programas incluyen educación para los niños (en contraposición con la educación de adultos, que es un activo del hogar), nutrición y salud, vivienda, sistemas de agua potable (BPS) y servicios jurídicos (IS).

Estos programas son complementarios, al ayudar a los hogares a generar ingresos y bienestar (véase el gráfico 1). El total de ingresos (YT) se compone de ingresos autónomos (YA) y transferencias (T). Los ingresos autónomos se derivan del uso productivo conjunto de los activos del hogar (K), transferencias (T) que generan liquidez que puede usarse para generar más ingresos (multiplicadores), bienes públicos económicos (BP) y los servicios prestados por organizaciones (OE) e instituciones económicas (IP). Por consiguiente, los programas de activos atienden K y T, en tanto los programas de organizaciones, instituciones y bienes públicos atienden BP, IP y OE.

Gráfico 1
NUEVOS ENFOQUES DEL DESARROLLO RURAL



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de los Estudios de Casos contenidos en este volumen.

El bienestar del hogar va más allá del ingreso para incluir necesidades básicas que se derivan de los bienes públicos sociales (educación, nutrición, salud, vivienda, infraestructura) e instituciones sociales (servicios jurídicos, seguros mediante redes de seguridad). Los programas de necesidades básicas son los que prestan estos servicios.

En última instancia, el bienestar del hogar (W), y la posibilidad de usarlo para que salga de la pobreza (definido a grandes rasgos) o no, es la combinación del total de ingresos y necesidades básicas, nuevamente con complementariedades entre ambos. De manera que las necesidades básicas pueden reemplazar una parte de los ingresos en efectivo, pero con rendimientos decrecientes. Así pues, la satisfacción de las necesidades básicas sólo puede compensar una parte de la pobreza de ingresos. Si no se atiende el aspecto de los ingresos, aún con notables éxitos en cuanto a las necesidades básicas, los hogares bien pueden quedar en la pobreza.

En el cuadro 2 se clasifican los servicios prestados por cada uno de los programas examinados.

Cuadro 2
COMPONENTES DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL

Activos	Organismo/ Programa	Destino
Inversiones en el entorno que potencian los activos en los hogares:		
Capital natural	PRONASOL PDIC-DRI RED DE SS IDR PRONAMACHCS FONCODES INDAP	Programa de apoyo a productores forestales Microcuenca Programa de empleo rural: cuencas y microcuencas Ambiente y desarrollo forestal Conservación de suelos, reforestación Reforestación Recuperación de la productividad de los suelos, forestación campesina
Capital físico	PRONASOL IDR PRONAMACHCS FONCONDES INDAP	Apoyo a la producción: maquinaria para productores de café Maquinaria y equipo Pequeños proyectos de irrigación Riego y drenaje, rehabilitación de tierras Riego campesino
Capital humano Entrenamiento y asistencia técnica	PDIC-DRI PRONASOL RED DE SS IDR FONCODES FOSIS INDAP DAR y AGRARIA SUR Ltda.	Desarrollo tecnológico Fondos de solidaridad Programa de empleo rural: asistencia técnica, capacitación para el trabajo, talentos deportivos y artísticos Extensión rural, apoyo a la producción agropecuaria Asistencia técnica en proyectos productivos Generación de capacidades Asesoría técnica Asistencia técnica
Capital financiero	PRONASOL PDIC-DRI IDR FONCODES FOSIS INDAP DAR y AGRARIA SUR Ltda.	Crédito a la palabra, fondos de solidaridad (diversificación en agricultura, (micro-empresas, apoyo a la producción para productores de café, Programa de Apoyo a productores forestales Comercialización, Centros para la Pesca Artesanal (CESPA) para pesqueras, acuicultura Apoyo a la producción Agropecuaria Proyectos productivos Apoyo a la microempresa, microempresas de asistencia crediticia Financiamiento a proyectos asociativos, bono de articulación financiera, créditos de enlace organizaciones Crédito de producción
Transferencias de dinero	PROGRESA RED DE SS	Educación, salud y alimentación Revivir: auxilio para ancianos indigentes

Cuadro 2 (conclusión)

Activos	Organismo/ Programa	Destino
Inversiones en el contexto del uso de los activos por parte de los hogares:		
Bienes públicos económicos Infraestructura	PRONASOL PDIC-DRI RED DE SS IDR FONCODES	Caminos Acueductos, alcantarillado; electrificación rural, caminos Programa de empleo rural: Acueductos, Vías rurales, etc. Infraestructura Caminos, electrificación
Instituciones económicas de gobierno y organizaciones de base (ODB)	PRONASOL PDIC-DRI IDR PRONAMACHCS FONCODES FOSIS INDAP	Fondos municipales, acopio y comercialización, corte y acarreo para organizaciones de productores de café Organización y capacitación, fortalecimiento institucional, Mujer rural Organización y fortalecimiento institucional Organizaciones campesinas para el manejo de bodegas Locales comunales, locales de apoyo a la producción Fortalecimiento de organizaciones, apoyo a la gestión territorial Constitución de cooperativas campesinas
Instituciones: - económicas - financieras	PRONASOL IDR	Cajas solidarias Intermediarios financieros no convencionales, banca convencional
Inversiones en necesidades básicas:		
Servicios sociales Educación	PROGRESA PRONASOL RED DE SS IDR FONCODES FOSIS	Educación, salud y alimentación Escuela digna; infraestructura educativa, niños en solidaridad, escuelas de solidaridad Apoyo a mujeres jefes de hogar con hijos en edad escolar Intervenciones sociales Centros educativos, proyectos especiales Educación a distancia
Servicios sociales Nutrición Salud	PROGRESA PRONASOL RED DE SS IDR FONCODES	Educación, salud y alimentación Niños en solidaridad, salud, IMSS - solidaridad Programa de atención materno infantil, apoyo alimentario a niños en edad escolar, bono alimentario para niños rurales Intervenciones sociales Comedores populares, desayunos escolares, puestos y centros de salud
Servicios sociales Hogar	RED DE SS FONCODES FOSIS	Vivir mejor Desagüe y letrinas, agua potable Vivienda rural
Servicios sociales Seguros Seguridad social	PRONASOL RED DE SS PREVIDENCIA RURAL	Para paliar: emergente de heladas para productores de café Programa de empleo rural de emergencia, Revivir: auxilio para ancianos indigentes Pago de pensiones
Bienes públicos sociales Electrificación y suministro de agua	PRONASOL RED DE SS PRONAMACHCS	Infraestructura, agua, electricidad Programa de empleo rural: Acueductos Suministro de agua para las comunidades
Bienes públicos sociales Servicios legales	PRONASOL IDR	Alcantarillado: regularización de la propiedad urbana Tenencia de la tierra

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de los Estudios de Casos contenidos en este volumen.

C. Algunas enseñanzas

1. *La dificultad de aumentar los ingresos versus mejorar las necesidades básicas*

Como informaron quienes realizaron los estudios de caso (PRONASOL, FONCODES, programas de Chile), el nuevo enfoque parece haber funcionado mejor para perfeccionar la prestación de los servicios de necesidades básicas que para aumentar los ingresos de los hogares. Al realzar la expresión de las demandas locales mediante la promoción de organizaciones locales, aplicando un enfoque concentrado en la demanda a la asignación de fondos de programa, y descentralizando la provisión de necesidades básicas, el nuevo enfoque parece haber aumentado su eficiencia en la prestación de servicios de necesidades básicas y mejorado la adaptación de la oferta a la heterogeneidad de la demanda (PRONASOL, FONCODES, PDIC). En cambio, mejorar los ingresos es una tarea más difícil, sobre la cual los proyectos registran modestos logros. Si bien es posible que el aumento de los ingresos se retarde más que las necesidades básicas, éste es un indicio de que la estrategia de generación de ingresos del nuevo enfoque aún debe perfeccionarse. También es preciso prestar más atención a la heterogeneidad de los resultados. Aunque no se informa de ello en los estudios de caso examinados aquí, en otros estudios se ha demostrado que hay subsectores de hogares que pudieron aprovechar los programas, en tanto otros no (según la encuesta de opinión de los beneficiarios del DRI, existen disparidades entre mujeres y hombres y entre regiones en los efectos del programa sobre los ingresos). Hay que extraer enseñanzas de la identificación de las causas de estos resultados diferenciados.

2. *La necesidad de coordinación nacional*

En la mayoría de los programas se intenta lograr una coordinación a nivel nacional, ya sea colocando el programa al nivel de presidencia (IDR, FONCODES, Red de Solidaridad Social) o mediante una coordinación no oficial (PROGRESA, PRONASOL). Sin embargo, en la mayoría de los casos no se logra una coordinación eficaz. El hecho en sí de que el programa esté al nivel de la presidencia no garantiza la coordinación, y por cierto puede contribuir al aislamiento de otros programas sectoriales (IDR). En otros casos (Red de Solidaridad Social), puede haber buena coordinación entre los componentes de los programas de desarrollo rural, pero no necesariamente entre el desarrollo rural y las demás dimensiones del desarrollo regional. Hay otros programas que siguen adscritos a los ministerios de agricultura (PDIC, PRONAMACHCS) o a ministerios de bienestar social (PRONASOL), con escasa coordinación intersectorial. Así pues, las inconsistencias y duplicaciones (por ejemplo, FONCODES y PRONAMACHCS) abundan. De manera que, pese a los intentos de aplicar diferentes fórmulas institucionales, es preciso hacer un gran esfuerzo para velar por la coordinación nacional entre los programas de desarrollo rural y las políticas macroeconómicas y demás iniciativas de desarrollo regional, sean rurales o no. Hasta la fecha no se ha logrado una buena coordinación, lo que parece tener altos costos de eficiencia sobre las iniciativas de desarrollo rural.

3. *La necesidad de adoptar un enfoque territorial que integre a los sectores*

La adopción de un enfoque territorial, en lugar de la tradicional óptica sectorial (agrícola), para abordar el desarrollo rural, es probablemente la contribución más importante del nuevo enfoque. Ello se ha materializado en la descentralización hacia entidades estatales y municipales, como por ejemplo en el caso de PRONASOL, PDIC y Red de Solidaridad Social, desde 1999. No obstante, aún son pocas las instituciones que integran eficazmente a nivel regional los distintos componentes del buen desarrollo rural, y que integran el desarrollo rural con el desarrollo regional. La organización de consejos regionales en México aún está en sus comienzos. La desconcentración

de actividades (PRONAMACHCS, FONCODES) no es sustituto de la verdadera integración regional. La unidad con la que se logra la integración territorial no suele estar bien definida. Debería contribuir a alcanzar economías de escala e internalizar externalidades. La gestión de cuencas debería pues incluir las áreas corriente abajo sobre las que se generan externalidades positivas, a menos que haya mecanismos interregionales de transferencia para pagar por estos servicios. Los pueblos secundarios, con actividades vinculadas a la agricultura e industrias descentralizadas, son grandes sitios de empleo no agrícola, por lo cual es preciso realzar su dinámica, como dimensión fundamental del éxito en el desarrollo regional. De manera que aún hay que hacer grandes esfuerzos para buscar la integración de las dimensiones del desarrollo rural a nivel regional, y coordinar programas con una estrategia amplia de desarrollo regional que reúna los papeles del gobierno, el sector privado y la sociedad civil.

4. El problema especial de la apropiación de los programas en países pequeños de bajos ingresos

Hay una gran diferencia entre organizar el desarrollo rural siguiendo el “nuevo” enfoque en países grandes de ingresos medios, como México, Colombia y Perú, y en países pequeños, como Nicaragua. En estos últimos, la mayor parte de los esfuerzos de desarrollo rural están financiados con asistencia externa, con mínimos fondos de la contraparte nacional. Estos proyectos provienen de una amplia gama de donantes, cada uno con diferentes prioridades y limitaciones. En estas condiciones, en general no existe la propiedad nacional, lo que da lugar al oportunismo, el aprovechamiento político y la falta de rendición de cuentas. En consecuencia, los esfuerzos de coordinación son fundamentales y enormes (IDR). Para que den resultado, sería necesario contar con una fuerte coordinación nacional, orientada por un marco amplio de desarrollo rural, fuertes gobiernos municipales para la gestión descentralizada de los fondos, y fuertes organizaciones de base. Así pues, la asistencia externa para el desarrollo rural debería utilizarse para propiciar estas condiciones, en lugar de seguir financiando iniciativas separadas de desarrollo rural sin invertir en establecer un ámbito general para que funcione el nuevo enfoque.

5. Desarrollo rural para prestar servicios ambientales

La mayor parte de los programas de desarrollo rural con el nuevo enfoque abordan el tema de la sostenibilidad ambiental con programas de reforestación, conservación de suelos y pequeñas obras hídricas (PRONASOL, DRI, Red de Solidaridad Social, IDR, PRONAMACHCS, FONCODES). Algunos de los beneficios de estos programas van directamente a los hogares y comunidades que emprenden estas actividades; sin embargo, una gran parte de los posibles beneficios creados por estos programas son externalidades positivas que redundan en beneficio de agentes económicos fuera del predio agrícola y la comunidad. En general el empleo ofrecido por las obras públicas crea incentivos para participar en la replantación de árboles, pero la falta de suficientes beneficios del propio bosque no garantiza incentivos para mantenerlo, lo que constituye el objetivo del programa. De allí que las externalidades deben internalizarse para que la reforestación sea sostenible. Para ello es preciso resolver dos problemas: uno es calcular el valor de los servicios ambientales prestados por el proyecto mediante externalidades; el otro es crear instituciones para gravar los beneficios de esas externalidades y transferir suficiente compensación a los prestadores de servicios ambientales para crear los incentivos correctos para los propósitos del programa. Estas dos funciones todavía faltan en los estudios de caso. En consecuencia, los programas de desarrollo rural que se concentran en temas de gestión sostenible de los recursos naturales sólo funcionan a una fracción de sus posibilidades. Estos mecanismos institucionales deben agregarse al nuevo enfoque como una fuente vital de fondos para las iniciativas de desarrollo rural.

6. *Los fondos de emergencia como seguro social ex-ante*

Se han creado fondos sociales para reducir el costo de los impactos económicos (Red de Solidaridad Social) y ambientales (PRONASOL) para los pobres. Uno de los instrumentos utilizados con este fin es el empleo en las obras públicas para proporcionar ayuda y desarrollar obras de infraestructura útiles para los pobres (Red de Solidaridad Social). Estos programas forman parte de la reconstrucción institucional dirigida a brindar a los hogares acceso al seguro. En la medida en que se organicen en forma permanente, tienen la ventaja de proporcionar servicios de seguros a los pobres de las zonas rurales, permitiéndoles asumir mayores riesgos en sus actividades económicas y, de este modo, lograr ingresos esperados mayores. Por lo tanto, no se puede esperar hasta que se produzcan situaciones adversas para poner estos programas en marcha sino que deben mantenerse en forma permanente para que estén disponibles en forma inmediata cuando aquellas ocurran. Se ha logrado ampliar la seguridad social a las zonas rurales de Brasil en forma sostenible (Sistema de Previdência Social Rural). Los servicios de seguros y las transferencias no sólo han incrementado el consumo de bienes durables sino, también, la compra de insumos para la agricultura, generando multiplicadores de ingresos.

7. *Enfoques impulsados por la demanda y participación social*

En muchos casos los programas de desarrollo rural no han sido focalizados adecuadamente y por este motivo no han llegado a los pobres a los que estaban dirigidos (IDR). En otros, las reglas de focalización no se han hecho públicas, generando dudas sobre quiénes tenían derecho a recibir los beneficios. De este modo, se han producido reclamos políticos por parte de las autoridades locales y generado fuentes de tensión en las comunidades entre los beneficiarios y los que no lo son (PROGRESA). Por otra parte, este enfoque ha permitido implementar el programa rápidamente y evitar su aprovechamiento político en las comunidades que no hubieran podido dirigirlos a los pobres a través de las fuerzas políticas que manejan la economía local. Cuando los programas se descentralizan a nivel de los municipios, los fondos se asignan conforme a los intereses de las fuerzas políticas que inciden en la economía interna de la comunidad. Una serie de análisis exhaustivos de las asignaciones resultantes de los fondos demuestran que los resultados son muy dispares, ya que a veces se corre más el riesgo de que aquellos sean aprovechados por personas que no son pobres que si la administración de los programas se realiza a nivel nacional. Los resultados indican que la calidad de los procesos democráticos en la comunidad es fundamental para lograr resultados positivos (Bolivia). Por último, cuando los programas impulsados por la demanda se aplican en el plano comunitario, se focalizan primero en las comunidades marginales y luego se dejan librados a la demanda de la propia comunidad. Uno de los sellos de este nuevo planteamiento es que se trata de un enfoque impulsado por la demanda. La posibilidad de que estos programas beneficien a los pobres depende de la capacidad de éstos para organizar proyectos financiables o incorporarse a grupos que han logrado resultados satisfactorios. Para ayudar a los pobres, el FONCODES financia la elaboración de proyectos. La mayoría de los programas (PDIC-DRI, IDR, PRONAMACHCS, FOSIS, INDAP) ha asignado fondos para apoyar el desarrollo de las organizaciones e instituciones locales. Sin embargo, una de las reservas que suscita el nuevo enfoque se refiere a si los esfuerzos que se realizan para impulsar la incorporación de los pobres son suficientes. Pueden distribuirse vales a los pobres, destinatarios de los programas, a fin de que contraten asistencia privada para elaborar los proyectos (INDAP). Es importante determinar una forma de impulsar a las personas que no son pobres, o a los menos pobres, a que incorporen a los miembros más pobres a los proyectos de su grupo, ampliando de esta manera la incorporación social de los hogares de menores recursos.

8. *¿Cómo mejorar la capacidad de generar ingresos a través del nuevo enfoque?*

El hecho de que no se hayan logrado resultados del todo satisfactorios en materia de generación de ingresos indica que los programas deben concentrarse en buscar los enfoques más sencillos para lograr este objetivo. La generación de ingresos mediante el trabajo por cuenta propia es, quizás, el camino más difícil para superar la pobreza, habida cuenta que, en general, la supervivencia de las nuevas empresas es muy baja. Esto indica que es preciso buscar nuevos planteamientos. Las experiencias realizadas con el nuevo enfoque sugieren las soluciones siguientes:

a) **La búsqueda de empleo en relación de dependencia**

El análisis de las fuentes de ingresos han demostrado que el empleo rural no agrícola es una fuente fundamental de ingresos para los pobres de las zonas rurales. Para ello es necesario prestar asistencia tanto desde el lado de la oferta como de la demanda. En el caso de la oferta, han resultado eficaces los incentivos del sector público para promover un crecimiento regional adecuado a través de la radicación de industrias (por ejemplo, las maquilas en México y la República Dominicana) y servicios (el turismo en Costa Rica) en las ciudades más pequeñas. En este tipo de iniciativas, los gobiernos regionales pueden desempeñar un papel importante. Del lado de la demanda, la educación secundaria y el acceso a los lugares de empleo (lo que requiere obras de infraestructura y comunicaciones) son fundamentales para que los pobres puedan acceder a las oportunidades de empleo rural no agrícola. La promoción del empleo en estas actividades no ha sido explorada suficientemente debido, en parte, a la falta de un enfoque de crecimiento integral, regional y territorial, que incluya el desarrollo rural.

b) **Empresas conjuntas con los no pobres**

En determinadas situaciones los pobres pueden resultar útiles para los no pobres si los ayudan a lograr economías de escala o proveen factores (como mano de obra barata y capacidad de supervisión) que estas últimas no poseen. En este caso, la participación conjunta de empresarios pobres y no pobres en determinados proyectos, con arreglo al enfoque de “empresa principal”, puede redituar beneficios mutuos, ya que los pobres pueden “montarse en el carro” de los no pobres (como en el caso de las cooperativas agroexportadoras de Petrolina, Brasil).

c) **Subcontratos con la agroindustria**

Una de las experiencias más provechosas de la pequeña agricultura ha sido a través de la aplicación de mecanismos de subcontratación con la agroindustria y las empresas agroexportadoras. Los ejemplos de este tipo de experiencias abundan. Se puede experimentar con nuevas formas de contratos que permitan a los pobres de las zonas rurales compartir los riesgos y superar las fallas del mercado. Si bien en los programas de desarrollo rural se ha prestado bastante atención a las dimensiones del bienestar social, existe una gran necesidad de asistencia profesional en materia empresarial. Es urgente movilizar a las empresas privadas que prestan servicios integrales de desarrollo comercial para que apoyen el desarrollo rural.

d) **Equilibrio entre los programas que aumentan los activos de los pobres y los dirigidos a mejorar el entorno en que pueden valorizar dichos activos**

Las inversiones dirigidas a mejorar la posición de los activos de los pobres de las zonas rurales pueden ser un buen negocio, pero sólo si los programas de creación de activos se complementan con otros que establezcan un entorno adecuado para su uso rentable (programas de apoyo a organizaciones, instituciones y bienes públicos). Sin embargo, en la mayoría de los estudios de casos se percibe que esta complementación ha sido insuficiente. En la mayoría de los programas se ha hecho hincapié en las inversiones en activos de los hogares, especialmente el

capital natural, físico, humano y financiero (véase el cuadro 1). También se han realizado esfuerzos importantes para proporcionar infraestructura económica en respuesta a las necesidades locales. Tal el caso de las carreteras, la electrificación y el riego. Por último, las organizaciones han impulsado la consolidación de las organizaciones de base, especialmente cooperativas y organizaciones de productores, esenciales para el éxito del enfoque impulsado por la demanda. En cambio, los esfuerzos por crear las instituciones rurales necesarias para mejorar la productividad de los activos que poseen los pobres y asegurar su competitividad como empresarios han sido mucho menores. El PRONASOL en México y el IDR en Nicaragua han hecho hincapié en la provisión de crédito, pero la mayoría de los hogares rurales de estos dos países siguen teniendo dificultades para acceder a los servicios financieros. Así, las actividades de desarrollo institucional siguen siendo muy reducidas en comparación con las de suministro de activos y de bienes públicos y la promoción de las organizaciones.

e) Necesidad urgente de evaluación de los resultados

Los estudios de casos sobre los nuevos enfoques de desarrollo rural son informativos por cuanto describen la organización de los programas. Sin embargo, en la mayoría de ellos falta una evaluación de los resultados. No obstante, hay algunas excepciones: (i) El estudio chileno, aunque en la comparación transversal de los resultados no se realiza un control de los sesgos en materia de selectividad; (ii) el estudio sobre la seguridad social en Brasil, en el que se emplea un enfoque de doble diferencia pero no se realiza un control sobre la incidencia de los factores no programáticos en los resultados; y (iii) el estudio sobre el Programa de Desarrollo Integral Campesino en el que se informa sobre los resultados cualitativos de las encuestas de opinión. De esta manera, todavía no se sabe cuál es la eficacia del nuevo enfoque de desarrollo rural en lo que se refiere a la reducción de la pobreza. Tampoco existen análisis a nivel de hogares que permitan identificar los determinantes de la heterogeneidad de los resultados y extraer conclusiones útiles para el diseño de los programas, de manera que los beneficios puedan llegar a una mayor proporción de los hogares focalizados, especialmente en lo que se refiere a mejorar los ingresos.

Para realizar un análisis significativo de los resultados es preciso diseñar con antelación programas que permitan diferenciar entre los resultados de los programas y los de factores ajenos a ellos. El PROGRESA de México (y el Programa de Asignaciones Familiares (PRAF) de Honduras) son excepciones importantes en este sentido, ya que emplean métodos aleatorios con respecto al acceso a los servicios del programa para evaluar sus resultados. Aunque no es necesario llegar a ese extremo, un diseño experimental adecuado, en el que se expliciten *a priori* las reglas de acceso a los programas, permite una evaluación *ex-post* de los resultados. En algunos casos, cuando sólo se dispone de información *a posteriori*, la comparación entre los beneficiarios y los no beneficiarios, apareados de conformidad con reglas definidas de equiparación, permite evaluar los resultados de los programas. El monitoreo y la evaluación dirigidos a determinar los resultados han sido una parte importante del Desarrollo Rural Integrado. Gracias a estas actividades, el programa ha podido ser corregido varias veces durante su larga historia, adaptando los enfoques utilizados a medida que variaban las circunstancias. Sin embargo, queda mucho por hacer para sistematizar estas metodologías. La evaluación de los resultados tiene un costo y muchas veces los directores de los programas son reacios a incurrir en ellos ya que los resultados tienen un fuerte carácter de bienes públicos internacionales. Sin embargo, como bien colectivo, cabría exigir que todos los programas incluyan procedimientos confiables en este sentido.

Recuadro 1

MÉXICO: PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN (PROGRESA)

- **OBJETIVOS Y COMPONENTES**

1. Inducir demanda de servicios de educación en la población pobre rural.
2. Provisión de dinero en a mujeres pobres rurales, sujeta al envío de sus hijos a la escuela, uso de infraestructura sanitaria.
3. Dinero a cambio de alimentos

- **OFERTA**

- 1) **Coordinación nacional**

No existe un mecanismo oficial de coordinación nacional. Coordinación específica con subsidios de educación, salud, bienestar (SEDESOL) y alimentos (DICONSA).

- 2) **Descentralización, subsidiariedad**

- No hay una descentralización formal: focalización en comunidades marginales y hogares pobres dentro de esas comunidades, definida por la oficina central, con margen limitado para adaptación local.
- Gestión no descentralizada (a nivel estatal).
- **Función de la municipalidad:**
Las municipalidades no tienen una función explícita, pero las actividades autónomas de coordinación con otros programas (SEDESOL, DICONSA) y complementación con actividades financiadas a nivel del municipio (prestación de salud y educación; reasignación de beneficios de otros programas a quienes no son beneficiarios de PROGRESA) son importantes.

- 2) **Complementariedades: instituciones y bienes públicos**

De orientación limitada. Escasa gestión explícita de inversiones y desarrollo institucional complementarios.

- **DEMANDA**

- 1) **Influencia de la demanda**

Escasa flexibilidad para que las comunidades influyan en la definición del programa y la fijación de los objetivos.

- 2) **Organizaciones y capital social**

- Participación de promotoras comunitarias, pero individualista.
- No hay un uso explícito de las organizaciones locales.
- No contribuye al desarrollo de capital social y puede dividir a las comunidades entre beneficiarios y no beneficiarios.

- 3) **Creación de incentivos para el logro de los objetivos del programa**

- Sí, principal característica de PROGRESA: contrato entre el Estado y los padres para enviar a los niños al colegio.
- Pago mínimo necesario para crear incentivos indeterminados.

- **EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DEL IMPACTO**

La ejecución del programa está diseñada en función de la evaluación de impacto, con aleatoriedad de la incorporación de las comunidades al programa. Censo de todos los hogares de todas las comunidades antes del inicio del programa. Encuestas periódicas de seguimiento en una serie determinada de comunidades del programa y comunidades de control. Encuestas complementarias sobre temas especiales sobre la oferta de servicios de educación y médicos. Resultados sobre participación indican alto grado de participación. No hay todavía resultados sobre el impacto.

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de los Estudios de Casos contenidos en este volumen.

MÉXICO: PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL)

- **OBJETIVOS Y COMPONENTES**
 1. Esfuerzos complementarios en materia de bienestar, apoyo a la generación de ingresos y desarrollo regional
 2. Bienestar: Inversión en vivienda; educación y salud; abastecimiento de agua y electrificación
 3. Apoyo a las actividades productivas: crédito, diversificación agrícola, microempresas, servicios financieros
 4. Desarrollo regional: infraestructura y fondos municipales.
- **OFERTA**
 - 1) **Coordinación nacional**

Con otros programas de bienestar de SEDESOL, pero no hay otras actividades oficiales en este campo
 - 2) **Descentralización, subsidiariedad**

Descentralización de recursos y decisiones en los niveles estatal y municipal. Coordinación entre los niveles nacional y estatal y atribución de responsabilidades (en convenios de desarrollo social), conforme al principio de subsidiariedad. Los estados y municipalidades tienen a su cargo la recepción de demandas del nivel inferior (desarrollo social, productivo y regional), la selección de proyectos y la ejecución del programa.
 - 3) **Complementariedades: : instituciones y bienes públicos**
 - Amplia gama de medidas dentro de PRONASOL.
 - Coordinación con otras instituciones federales (entre otras, CONASUPO y DICONSA para la provisión de alimentos; Seguridad Social para servicios de salud; INI para la construcción de un internado).
- **DEMANDA**
 - 1) **Influencia de la demanda**

Todos los proyectos deben formularse y solicitarse a través de las municipalidades o grupos de beneficiarios.
 - 2) **Organizaciones y capital social**
 - Papel de grupos en la presentación de solicitudes de fondos.
 - Papel de grupos en la gestión de proyectos (por ejemplo, comités escolares integrados por padres y docentes).

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de los Estudios de Casos contenidos en este volumen.

Recuadro 3

**PERÚ: FONDO NACIONAL DE COMPENSACIÓN
Y DESARROLLO SOCIAL (FONCODES), INICIADO EN 1991**

- **OBJETIVOS Y COMPONENTES**

Fondo social para reducir la pobreza tanto estructural y transitoria mediante infraestructura social y económica, proyectos productivos y transferencias directas

- **OFERTA**

- 1) **Coordinación nacional**

- No hay un mecanismo de coordinación nacional que se ocupe de las actividades de desarrollo rural.
- Programa dependiente de la Presidencia
- Escasa coordinación con otras entidades públicas y privadas

- 2) **Descentralización, subsidiariedad**

- Desconcentración: las oficinas regionales determinan las prioridades de los proyectos y reciben las solicitudes de proyectos elaboradas por las comunidades.
- Se eliminaron los Comités de Desarrollo de Distrito encargados de la coordinación regional.
- Escasa participación de los gobiernos municipales

- 3) **Complementariedades: instituciones y bienes públicos**

- Escasa atención

- **DEMANDA**

- 1) **Influencia de la demanda**

- Sí: proyectos solicitados, desarrollados y mantenidos por núcleos ejecutores pertenecientes a las comunidades, que responden a necesidades heterogéneas y fomentan el control local.
- Preparación de los proyectos financiada por el FONCODES; proyectos de infraestructura ejecutados con escasa contribución de mano de obra por parte de las comunidades.
- Resultados muy satisfactorios en lo que respecta a los bienes públicos locales: infraestructura, en especial escuelas.
- Resultados poco satisfactorios en el caso de proyectos productivos (generación de ingresos) debido a falta de información, de especialización del personal y de inversión complementaria.

- 2) **Organizaciones y capital social**

Participación de las organizaciones, a través de los núcleos ejecutores, en cada proyecto. Estos grupos se crean con fines específicos y son efímeros, lo que crea problemas de sostenibilidad y mantenimiento de los proyectos.

- 3) **Creación de incentivos para el logro de los objetivos del programa**

Oferta: prioridades del programa Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES).

- **EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DEL IMPACTO**

Evaluación *a posteriori* de proyectos finalizados desde 1995, pero no hay datos de referencia ni grupos de control. El mecanismo no permite determinar el impacto, pero capta la percepción de los beneficiarios sobre la gestión de los proyectos, que puede utilizarse para adaptar el FONCODES. El estudio preliminar comenzó en 1999.

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de los Estudios de Casos contenidos en este volumen.

PERÚ: PROGRAMA NACIONAL DE MANEJO DE CUENCAS Y CONSERVACIÓN DE SUELOS (PRONAMACCS), INICIADO EN 1991

- **OBJETIVOS Y COMPONENTES**

Gestión de cuencas hidrográficas en comunidades pobres mediante reforestación, conservación del suelo y pequeños proyectos de riego.
- **OFERTA**
 - 1) **Coordinación nacional**
 - No hay una entidad nacional de coordinación del desarrollo rural.
 - Dependiente del Ministerio de Agricultura.
 - Escasa coordinación con otros sectores y programas.
 - Se traslapa con proyectos del FONCODES.
 - 2) **Descentralización, subsidiariedad**
 - Desconcentración: 110 oficinas provinciales.
 - En un marco territorial, se utiliza la microcuenca como unidad de operación y se abarcan varias comunidades.
 - Escasa coordinación con gobiernos locales; escasa coordinación intercomunal.
 - Falta de adaptación a las heterogéneas condiciones locales.
 - Las unidades geográficas suelen estar mal definidas para internalizar las externalidades: no incluye los a beneficiarios aguas abajo.
 - La comunidad hace contribuciones gratuitas de mano de obra.
 - 3) **Complementariedades: instituciones y bienes públicos**
 - Falta de intervenciones complementarias de desarrollo rural: comúnmente, los pequeños proyectos de riego no se complementan con la construcción de caminos, asistencia técnica, crédito e información sobre acceso a los mercados.
 - Falta de orientación clara a los hogares y pluriactividad.
- **DEMANDA**
 - 1) **Influencia de la demanda**
 - Participación de la comunidad en la planificación participativa de la que surgen demandas de inversión.
 - La demanda local suele estar encabezada por técnicos locales; proyectos gestionados sólo parcialmente por la comunidad.
 - 2) **Organizaciones y capital social**

El programa incluye actividades destinadas a fortalecer a las organizaciones campesinas.
 - 3) **Creación de incentivos para el logro de los objetivos del programa**

No hay un mecanismo de pago por servicios ambientales: beneficios de externalidades positivas no internalizados en su mayoría. Por lo tanto, incentivos incompletos.
- **EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DEL IMPACTO**

No se han realizado evaluaciones de impacto. Se acaba de iniciar el estudio a posteriori.

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de los Estudios de Casos contenidos en este volumen.

Recuadro 5

NICARAGUA: INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL (IDR)**• OBJETIVOS Y COMPONENTES**

Coordinar a nivel nacional todos los programas de desarrollo rural de Nicaragua, financiados principalmente mediante asistencia externa

• OFERTA**1) Coordinación nacional**

- Dependiente de la Presidencia, por lo que cuenta con apoyo político.
- No existe un marco nacional de desarrollo rural a partir del cual se puedan coordinar los proyectos.
- Falta de coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y con actividades no agrícolas.
- Proyectos financiados en su mayor parte con asistencia externa, lo cual crea problemas de control local y rendición de cuentas.

2) Descentralización, subsidiariedad

- Abandono de las estrategias departamentales y municipales de desarrollo local.
- Escasa capacidad de coordinación de los municipios, no utilizada por el Instituto.
- Gestión centralizada con escasa rendición de cuentas.

3) Complementariedades: instituciones y bienes públicos

Insuficiente orientación al desarrollo de instituciones complementarias, entre otros servicios financieros para pequeños propietarios.

• DEMANDA**1) Influencia de la demanda**

- No se logró el objetivo de gestionar los recursos para el desarrollo local como fondos.
- Escasa participación de los beneficiarios en la definición del programa y en la evaluación.
- Orientado a las granjas y no a los hogares; pluriactividad.

2) Organizaciones y capital social

Fomento de nuevas organizaciones, con variados efectos..

3) Creación de incentivos para el logro de los objetivos del programa

No está suficientemente orientado hacia la pobreza.

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de los Estudios de Casos contenidos en este volumen.

COLOMBIA: PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL CAMPESINO (PDIC)

• **OBJETIVOS Y COMPONENTES**

1. Capitalización de la economía rural, orientada principalmente a actividades generadoras de ingresos y al desarrollo de la capacidad de gestión de las entidades locales.
2. Organización y desarrollo institucional: elaboración de un diagnóstico y formulación de proyectos, organizaciones de campesinos y mujeres.
3. Proyectos productivos: asistencia técnica, comercialización, acuicultura y cuencas hidrográficas.
4. Infraestructura: carreteras, suministro de agua y electrificación.

• **OFERTA**

1) Coordinación nacional

- Desarrollo rural: subsecretaría del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Programa del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (Fondo de Desarrollo Rural Integrado).
- Coordinación con otros fondos del Comité Nacional de Cofinanciación.

2) Descentralización, subsidiariedad

- La responsabilidad administrativa corresponde a los municipios.
- Coordinación departamental de las demandas emanadas de los municipios.
- Prioridades del programa definidas conforme a criterios de cofinanciación, según los cuales la parte aportada por el municipio depende del tipo de inversión y del nivel de desarrollo de éste.

3) Complementariedades: instituciones y bienes públicos

- Limitadas actividades incluidas en el programa en sí (no contempla créditos, salud, educación).
- Acceso a la tierra: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA).
- Acceso a créditos:
- Caja Agraria.

• **DEMANDA**

1) Influencia de la demanda

Demanda proveniente de los municipios.

2) Organizaciones y capital social

Mecanismo de participación, planificación y concertación incluido en la definición del proyecto.

3) Creación de incentivos para el logro de los objetivos del programa

Cofinanciación de porcentajes variables por parte de los municipios.

• **EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DEL IMPACTO**

Se ha establecido un sistema de seguimiento y evaluación del programa, considerado insatisfactorio, pero se están tomando medidas para mejorarlo y sistematizarlo.

Evaluaciones de los programas mediante talleres y encuestas de opinión realizados durante 1996 revelan gran eficiencia de los mecanismos de desembolso; notable satisfacción por participación de los beneficiarios, pero resultados mediocres en lo que respecta a la ejecución completa de los programas (63% de los proyectos no se terminaron debido a falta de recursos o problemas técnicos).

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de los Estudios de Casos contenidos en este volumen.

Recuadro 7
COLOMBIA: RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL

- **OBJETIVOS Y COMPONENTES**
 1. Protección social como respuesta a las crisis y fomento de la participación en la sociedad. Ámbitos urbano y rural, y focalización en los grupos más vulnerables, sobre todo los desplazados por situaciones de violencia.
 2. Generación de ingresos: creación de empleos para aliviar las crisis, capacitación (17% del presupuesto).
 3. Protección social: salud, escolarización, población adulta mayor, jóvenes (40%).
 4. Vivienda y recreación (43%).
- **OFERTA**
 - 1) **Coordinación nacional**
 - La Red de Solidaridad Social es un organismo coordinador de alcance nacional, dependiente de la Presidencia. En su consejo de administración participan representantes de los ministerios de planificación, salud, educación, trabajo, desarrollo y agricultura, de la comisión para la paz y de los consejos presidenciales sobre asuntos sociales y económicos y competitividad.
 - Coordinación y ejecución de numerosos programas sociales de otras instituciones (Fondo de Desarrollo Rural Integrado, Caja Agraria, Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, etc.).
 - Buen sistema propio de coordinación, aunque no hay coordinación formal con actividades no ejecutadas por la RED.
 - 2) **Descentralización, subsidiariedad**
 - Definición rígida y centralizada del programa.
 - Descentralización en la asignación de recursos del Estado a los municipios: el gobierno central asigna el presupuesto general en primer término por programas y departamentos desde; a continuación, los departamentos distribuyen los fondos por programas y municipios y, por último, los municipios asignan fondos a las localidades. En todos los casos las asignaciones son realizadas por "mesas de solidaridad", sobre la base de recomendaciones de técnicos.
 - Ejecución a nivel local a cargo de una asamblea de beneficiarios.
 - Cambio en 1999: descentralización regional del programa.
- **DEMANDA**
 - 1) **Influencia de la demanda**
 - Ninguna hasta 1999.
 - Cambio realizado en 1999 con el objeto de orientar el proceso de acuerdo a la demanda: eliminación de la asignación de recursos; las organizaciones sociales deben proyectos por departamentos; los departamentos consolidan la demanda y la transmiten al gobierno nacional.
 - 2) **Organizaciones y capital social**

No hasta el cambio de 1999. Hasta entonces estaba orientado a beneficiarios individuales.
 - 3) **Creación de incentivos para el logro de los objetivos del programa**

Definición exógena del programa.

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de los Estudios de Casos contenidos en este volumen.

VI. Desafíos de la lucha contra la pobreza rural en la economía globalizada de América Latina: instituciones, mercados y proyectos

*Thomas Reardon*²²

Los activos productivos, es decir, los medios de producción, son el vector de los tipos de capital que son determinantes de una función de producción de una actividad tanto física como humana. A su vez, otros tipos de capital determinan el acceso al capital físico y humano, como el capital financiero, social, organizacional y de infraestructura. De este modo, estos activos determinan el ingreso, según el precio de los productos de las actividades y las tecnologías utilizadas. En consecuencia, tiene sentido que los pobres en términos de ingresos son también pobres en términos de activos y, de hecho, es lo que reflejan los estudios empíricos, por ejemplo, en los ejidos mexicanos (de Janvry y Sadoulet, 1999a). Birdsall y Londoño (1997) indican que los economistas especialistas en desarrollo no han tomado debidamente en cuenta lo que ha demostrado ser un segundo determinante clave de la reducción de la pobreza y, en realidad, también del crecimiento agregado: la distribución de los activos, tanto físicos como de capital humano.

²² Universidad de Michigan.

En este artículo, se da por sentado que existen muchos pobres y que su pobreza se basa en la carencia de activos productivos. El artículo se centra en los vínculos entre los tipos específicos de pobreza en términos de activos y en el desempeño de los hogares pobres en diversos “ámbitos”²³ o campos, en los que emprenden una actividad económica, política y social para generar ingresos: (a) *governance* (gobernabilidad) e instituciones, y (b) mercados.

El vínculo entre el nivel y la naturaleza de la pobreza en términos de activos y el comportamiento económico en estos campos está representado en la idea de “pobreza de inversión” (Reardon y Vosti, 1995), que extendemos desde el campo ambiental en que se propuso originalmente, a los campos de la política, las instituciones y los mercados. Esto plantea el desafío de la superación de la pobreza en función de las inversiones específicas que se necesitan para desempeñarse bien en un “ámbito” dado y, a su vez, de los niveles y tipos de inversiones de activos que deben realizar los hogares.

Este conocimiento sobre los “activos que se requieren” puede utilizarse para: (i) clasificar por categorías y evaluar las acciones de los proyectos (¿qué tipos y niveles de activos se están proporcionando a los pobres? ¿Son éstos los correctos para las inversiones que los pobres deben hacer a fin de desenvolverse solos en los distintos “ámbitos?”); (ii) identificar las acciones y los desafíos necesarios con el fin de diseñar proyectos innovadores para superar la pobreza.

El contexto en el que se plantean las preguntas anteriores —y se trata simplemente de preguntas de sentido común formuladas en el pasado por diseñadores de proyectos— ha cambiado rápida y considerablemente durante las últimas una o dos décadas en América Latina debido al ajuste estructural, la globalización, la liberalización, las empresas multinacionales, la concentración del sistema agroalimentario —con el predominio creciente de los supermercados en el sistema minorista—, la rápida urbanización y la industrialización agrícola. Creo que este cambio de contexto ha hecho que la situación sea más complicada que en el pasado con respecto a la búsqueda de formas satisfactorias de habilitar a los pobres para que sobrevivan en lo que viene a ser un mundo económico completamente nuevo y complejo.

El propósito de este artículo consiste en concentrarse principalmente en un marco conceptual y discutir los desafíos para el futuro, utilizando los estudios de casos de este libro como insumos para hacer una ilustración más que una evaluación sistemática.

El artículo se organiza según se indica a continuación: La sección A, presenta un esquema general, con los determinantes (pobreza en términos de activos): (i) el comportamiento (en los “ámbitos” de la política, las instituciones, los mercados y el medio ambiente), y (ii) los efectos (en la acumulación o desacumulación de activos). La sección B se concentra en los cuatro ámbitos enunciados anteriormente y analiza los tipos de problemas que los pobres encuentran en ellos, relacionándolos en cada etapa con tipos específicos de pobreza de inversión e ilustrando como los proyectos (aquellos cuyos estudios han sido encargados por la FAO y la CEPAL) han intentado abordar los problemas. La sección C examina los desafíos y los vacíos: qué dejaron inconcluso o qué podrían haber hecho mejor los proyectos, nuevamente en relación con la superación de la pobreza de inversión.

A. Esquema general y justificación del interés en los proyectos

1. Esquema general: determinantes, ámbitos y efectos

En primer lugar, las fuerzas impulsoras o los factores condicionantes de la pobreza son las diversas carencias en términos de activos (de los individuos, los hogares y las comunidades).

²³ En inglés se utiliza la expresión “*playing field*” (campo de juego) para relacionarla con la expresión “*leveling the playing field*” (igualar las reglas del juego), a menudo utilizada con respecto al hecho de mejorar las condiciones de los pobres en los mercados.

Entre los tipos de activos se incluyen: (a) los recursos naturales (suelo, tierra, agua, flora y fauna); (b) las capacidades de los recursos humanos, en cuanto a educación, salud, estado nutricional, habilidades y número de personas; (c) los recursos en la explotación agrícola (ganado, tierras de labranza, pastizales, represas, edificios, equipos); (d) los recursos no agrícolas (capital de empresas locales no agrícolas y capital proveniente de actividades migratorias), y (e) los recursos de la comunidad (caminos, represas e instituciones sociales). Estos activos (existencias) se utilizan para generar flujos en relación con los productos y/o ingresos monetarios. El nivel y la composición de estos ingresos determinan si los hogares son pobres y cuan pobres son.

Los ingresos se generan y los activos se acumulan o desacumulan de acuerdo con el comportamiento económico de los hogares y los individuos en los distintos “ámbitos”. Éstos son campos en que los hogares actúan económicamente y tienen derechos (derecho al acceso a bienes y servicios alimenticios y no alimenticios), y comprenden: (i) la política y las instituciones (normas y acuerdos relativos a actores económicos), y (ii) los mercados. Además, en estos campos se decide el acceso a y la generación de recursos e ingresos: los campos de generación, distribución y control de la “riqueza de las naciones”. A su vez, el buen o mal desempeño de los pobres en los distintos ámbitos tiene efectos que potencialmente implican el aumento de su pobreza y vulnerabilidad, y el riesgo que enfrentan.

Así esto representa un flujo lógico de las “condiciones iniciales” de los pobres en términos de su pobreza de activos, que influye en el comportamiento y en el desempeño en ámbitos como los mercados, que a su vez “actualizan” su posición en términos de activos.

En la fila superior del cuadro 3, se indican las acciones de los proyectos que intentan influir en los puntos de esta trayectoria, a menudo, de empobrecimiento: (a) acciones que intentan corregir las “causas”, la dotación inicial de activos, por ejemplo, construyendo canales de riego en comunidades o granjas pobres; (b) acciones que buscan igualar las condiciones, por ejemplo, ayudando en la descentralización de las decisiones políticas de manera que los pobres tengan potencialmente más voz en la distribución de los recursos, y (c) acciones que abordan los efectos, por ejemplo, suministrando ayuda en alimentos luego de una emergencia. Diversas categorías de acciones pueden estar contenidas en la primera o tercera columnas, como las transferencias de dinero a los hogares pobres o las redes de protección social de la seguridad social (por ejemplo, el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) de México (Sadoulet y otros, 2001) y el Sistema de Previsión Rural de Brasil (Delgado, 1999). Estas acciones son sólo ejemplos que ilustran el marco conceptual. A continuación, se analizan detalladamente estas acciones.

Cuadro 3

ESQUEMA GENERAL: DETERMINANTES, “ÁMBITOS” Y EFECTOS

Determinantes	Ámbitos	Efectos
<p>Acción del proyecto: Abordar los síntomas mediante la creación de activos</p> <p>Fuerzas impulsoras/factores condicionantes</p> <p>Pobreza en términos de activos de las comunidades, los hogares y los individuos (activos privados, colectivos y públicos)</p>	<p>Acción del proyecto: Igualar las condiciones</p> <p>Campo de comportamiento</p> <p>“Ámbitos” (mercados de insumos y productos agrícolas y no agrícolas, gobierno e instituciones)</p>	<p>Acción del proyecto: Abordar los efectos, proporcionando ayuda para salir adelante</p> <p>Efectos</p> <p>Aumenta la pobreza, el riesgo y la vulnerabilidad (con retroalimentación y actualización de la posición inicial de activos)</p>

Fuente: Elaborado por el autor.

Cabe señalar varios puntos relativos a las interacciones que se producen entre y dentro de las celdillas del cuadro 3:

(a) Dentro de la celdilla relativa a la condición inicial de activos, la distribución de los activos en los hogares de una comunidad dada (zona local) interactúa con el nivel de activos de un hogar pobre medio. Por ejemplo, cuando la pobreza en términos de activos se distribuye equitativamente entre todos los hogares, probablemente será más difícil para un hogar dado escapar de ella, debido a que esta pobreza generalizada socava las oportunidades locales de mercado; resulta difícil para un hogar iniciar una actividad comercial en un pueblo pobre en una zona rural y que esta actividad lo saque de la pobreza. Por el contrario, un hogar pobre en una comunidad generalmente acomodada simplemente tiene mejores posibilidades de acceso a los mercados en crecimiento; si un empresario de ese hogar puede superar los obstáculos que le impiden iniciar una actividad comercial o encontrar un empleo asalariado, tiene mejores probabilidades de escapar de la pobreza. Como consecuencia de lo anterior, existen interacciones entre las posesiones de activos en los diferentes niveles (individual, familiar, colectivo, público). La pobreza en términos de activos públicos (camino en mal estado, falta de energía eléctrica) refuerza la pobreza de activos privados; también socava la formación de capital colectivo (por ejemplo, los caminos en mal estado reflejan lo difícil que resulta reunir y organizar a las asociaciones de agricultores). La pobreza en términos de activos privados reduce la capacidad, pero puede aumentar el incentivo de crear el activo colectivo de la asociatividad.

(b) Al concentrarse en el nivel individual y familiar, se observa que el vector de los activos iniciales —y la pobreza asociada a ello— y el comportamiento de los pobres en un determinado “ámbito” están conectados básicamente como ya vimos a través de la “pobreza de inversión”, y como la situación de pobreza de un hogar o el vector individual de los activos afecta su comportamiento y desempeño económico en los diversos “ámbitos” indicados en los cuadros 3 y 4.

La literatura que versa sobre los hogares que sufren lo que denominamos “pobreza de bienestar” utiliza criterios basados esencialmente en los “efectos” de la pobreza en términos de activos (ingresos, consumo y alimentación, basados, por ejemplo, en un ingreso mínimo de referencia suficiente para alcanzar la ingesta calórica mínima —por debajo de la cual se ingresa según Lipton (1983) al nivel de la “extrema pobreza”—, para cumplir con una norma antropométrica (Lipton y van der Gaag, 1994) o para comprar una ración suficiente, según el nivel y la composición del régimen alimenticio regional (Greer y Thorbecke, 1986).

Estos indicadores pueden ser apropiados para evaluar la miseria humana, pero no ser el punto de referencia adecuado para evaluar los niveles de pobreza en el contexto del análisis de como la pobreza en términos de activos afecta o no en el comportamiento económico en los distintos ámbitos. Los criterios basados meramente en la “pobreza de bienestar” pueden simplemente pasar por alto al potencialmente gran grupo de hogares que no son “absolutamente pobres”, de acuerdo con la definición común orientada al consumo, sino demasiado pobres —en el sentido de que su excedente sobre la línea mínima de ración alimenticia es aún demasiado pequeño— para realizar las inversiones necesarias fundamentales para sobrevivir y competir en un mercado dado (por ejemplo, el mercado de productos agrícolas o el mercado de trabajo no agrícola) o las inversiones esenciales en materia de conservación del suelo de manera de no degradar el medio agrícola o no agrícola.

Más bien, para el análisis de los vínculos entre la primera y la segunda columnas, es mejor utilizar el indicador “pobreza-inversión”, cuyo punto límite es la capacidad para hacer las inversiones mínimas para ingresar o mantener una presencia reduitable en los “ámbitos”. A diferencia de los indicadores de bienestar de la pobreza, el punto límite para la pobreza de inversión es específico, en función del costo de los factores laborales y no laborales, y de los tipos de inversiones necesarias para abordar determinados mercados, problemas ambientales o asuntos relativos al acceso político.

Sin duda, generalmente los pobres en términos de bienestar también son pobres en términos de inversión. Lo opuesto, es decir, que los pobres en cuanto a inversión son necesariamente pobres en cuanto a bienestar, no necesariamente es cierto. En consecuencia, los mapas antropométricos y de pobreza de bienestar no necesariamente detectarían el tipo o el nivel de pobreza que puede ser relevante para los vínculos con el desempeño en los diferentes ámbitos. Si un hogar se encuentra sobre la línea de “pobreza de bienestar”, todavía puede ser pobre en términos de inversión en tres situaciones: (i) si las condiciones del mercado son tales que el hogar no puede convertir sus activos o productos en suficiente dinero para hacer las inversiones necesarias; (ii) el hogar puede obtener el dinero, pero no puede costear la mano de obra ni otros insumos necesarios debido a que su oferta está restringida, o (iii) si bien el ingreso familiar puede encontrarse ligeramente por sobre la línea de pobreza de bienestar, no alcanza el nivel necesario para generar un excedente suficiente para hacer inversiones.

Más aún, en el largo plazo, si un hogar es pobre en términos de inversión, pero no pobre en términos de bienestar, puede conducir a fallas del hogar o individuales en los distintos ámbitos, que a la larga hacen que el hogar sea pobre en materia de bienestar; por lo tanto, se entra en un círculo vicioso. Además, un hogar puede estar en promedio sobre la línea de pobreza de inversión, pero tener ingresos muy inestables, situación que, en consecuencia, lo hace ser más reacio a realizar inversiones riesgosas en materia de diversificación de los ingresos, penetración en nuevos mercados y mejoramiento de tierras (acciones que deben estar presentes en los distintos ámbitos).

(c) De la discusión anterior sobre pobreza de inversión, se deduce que los dos asuntos, es decir, “¿de qué activos se carece? y ¿cuál es la naturaleza de los activos que se poseen?”, resultan importantes para el vínculo entre la tenencia de activos y el desempeño en los diferentes ámbitos. Es decir, se debe extender el análisis más allá del mero “valor neto agregado” (valor implícito de la suma de activos) para examinar la composición y naturaleza específica de los haberes. Esto es de interés para los proyectos de superación de la pobreza, puesto que significa que no sólo importa cuanto se da, sino qué se da, incluso qué combinaciones de posesiones de activos se ven afectadas.

Por un lado, una descomposición de la pobreza en términos de activos será útil sólo cuando la fungibilidad de los activos (es decir, si el hogar puede convertir un activo en otro mediante la venta) es limitada. La existencia, la conducta y el desempeño de los mercados de trabajo, capital y productos condicionan esta fungibilidad, que a su vez determina cuan fácilmente pueden los hogares convertir una forma de riqueza en otra (por ejemplo, mano de obra en capital agrícola o tierras en dinero).

Por otro lado, también importa el uso específico (en las actividades) de un activo dado; mientras más específico sea (para una actividad específica), menos flexibilidad tiene un hogar pobre para cambiar de actividad a medida que surgen las oportunidades. En una analogía con el campo de la biofísica, algunos activos son más resistentes en el sentido de que luego de un choque pueden recuperarse, y el grado de choque importa; por esto, la carencia de inversiones en materia de conservación de suelos, por ejemplo, puede degradar temporal o permanentemente las tierras de labranza, dependiendo de las características de éstas; otros activos productivos también presentan grados variables de resistencia. Aquí los niveles también interactúan; es posible que el gran capital social de un grupo facilite la recuperación de la pérdida de activos privados (por ejemplo, la reconstrucción luego de un incendio es la analogía).

Cuando no existen mercados o éstos son subdesarrollados (incluso temporalmente) o cuando existen restricciones al acceso al mercado (condicionadas a los recursos), se puede aislar un mercado de activos de otro. La pobreza específica en términos de activos puede influir en las actividades de sustento y en las decisiones en materia de inversiones, con posibles consecuencias adversas para la participación y el desempeño en algunos ámbitos. Por ejemplo, cuando una familia es pobre en cuanto a tenencia de tierras y la tierra constituye la garantía para obtener un crédito, se limita la capacidad de ese hogar de obtener dinero para hacer inversiones de capital agrícolas y no agrícolas,

así como mejoramientos de tierras para proteger los suelos. Esto, a su vez, limita su capacidad de ampliar sus actividades a otras no agrícolas o de intensificar el cultivo para aumentar la producción.

(d) Los problemas de los diferentes ámbitos también interactúan: tener un problema en un mercado puede ocasionar un problema para un hogar en otro mercado. Por ejemplo, si se restringe o imposibilita el acceso a un crédito agrícola, el dinero proveniente de las actividades no agrícolas se torna esencial para poder realizar inversiones agrícolas. Sin embargo, es corriente que los pobres no puedan superar las barreras de entrada a los mercados de trabajo correspondientes a los empleos no agrícolas mejor remunerados. Por lo tanto, los problemas de la participación en el mercado no agrícola, junto con las limitaciones del mercado de créditos, restringen la participación en el mercado de productos agrícolas (debido a la falta de inversiones necesarias).

En cambio, existen pruebas (señaladas más abajo) que los agricultores más grandes y ricos (gracias a las ganancias provenientes de los cultivos) pueden hacer las inversiones necesarias para entrar al mercado de trabajo correspondiente a las actividades no agrícolas mejor remuneradas, y que los agricultores más grandes suelen controlar la mayor parte del mercado de trabajo no agrícola especializado. Por el contrario, los agricultores más pequeños suelen encontrar barreras de entrada a este mercado lucrativo no agrícola, por falta de crédito y de su propio ingreso proveniente de las actividades agrícolas.

2. ¿Por qué, en este contexto, existe interés en los proyectos? Porque en gran medida han reemplazado a las políticas

Cada vez existen más pruebas de que los programas de ajuste estructural, al suprimir o reducir la distribución pública de insumos, los créditos obtenidos a bajo interés y la extensión agrícola, tuvieron como efecto el aumento de los costos de transacción de los pobres para obtener estos insumos. En los estudios de casos se ilustra una merma en la cobertura de varios mercados de insumos (por ejemplo, en relación con el caso de México, véase Rello (1997); más generalmente, (véase Berdegué y Escobar, (1995)). Las exigencias en materia de calidad, productividad y competitividad de la mayoría de los mercados agroalimentarios dinámicos y lucrativos implican que la disminución de la cobertura de los mercados de insumos para los pobres conlleva una reducción o limitación de su participación en mercados dinámicos: el principal tipo de actividad que realmente puede impulsar a los hogares fuera de la pobreza.

Como un sustituto parcial y temporal de servicios públicos ausentes (*missing public services*), (y no necesariamente más eficaz en función de los costos que sistemas públicos anteriores), los organismos donantes, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales (ONG) han propuesto proyectos para la superación de la pobreza (como señalan Reardon, Barret *et al.*, 1999).²⁴

Schejtman y Reardon (1999) indican que los proyectos de desarrollo rural han comprendido cuatro tipos, los que han evolucionado desde el primero al cuarto durante las dos últimas décadas: (a) proyectos tradicionales centrados en la administración de recursos naturales y agrícolas (por ejemplo, aquellos que intentan mejorar la producción de maíz o la lucha integrada contra las plagas, proporcionando créditos, sistemas de riego, capacitación y extensión); (b) proyectos de desarrollo rural integrado, que persisten como proyectos centrados en la agricultura, pero que incluyen diversos aspectos en materia de inversión en infraestructura; (c) proyectos flexibles que se inician igual que los proyectos de la primera categoría, es decir, centrados en la agricultura, pero que luego agregan ciertos componentes no agrícolas con miras a superar los obstáculos en la

²⁴ “Si bien la participación del sistema público en la agricultura se está desorganizando con el desmantelamiento de los servicios financieros y los organismos paraestatales, se está reorganizando como proyectos públicos o de organizaciones no gubernamentales que son, fundamentalmente, pequeños paquetes de políticas que afectan temporalmente a grupos más pequeños. Básicamente, estos paquetes reproducen al menos un subconjunto de las políticas previas al ajuste estructural: servicios de extensión, servicios microfinancieros subvencionados, equipos e insumos subvencionados, servicios de comercialización, etc.”

economía agrícola o generar empleo (por ejemplo, el Proyecto Lempira Sur (PROLESUR) de la FAO al sur de Honduras), y (d) proyectos de una nueva generación (como los desarrollados por la FAO en la IX Región de Chile), con un enfoque territorial y multisectorial desde el comienzo, y vinculados al proceso de descentralización del gobierno. Dentro de esta categoría se pueden incluir proyectos como el Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC) de Colombia, puesto que se centran en la infraestructura territorial y sectorial (pese a no ser específicamente multisectorial). También caben dentro de esta última categoría, al menos en cierto sentido, los proyectos de transferencia como el PROCAMPO, ya que no tienen un carácter específico sectorial ni territorial.

En su estudio de caso sobre Chile, Escobar y otros (en este volumen), proponen otra forma de clasificar los proyectos por categorías: (i) proyectos para la superación de la pobreza, y (ii) proyectos centrados en temas relativos a la producción. Quizás, la forma de vincular esta clasificación con la de Schejtman y Reardon (1999) consista en decir que el primer grupo señalado por Escobar, es decir, los proyectos para la superación de la pobreza, corresponde a una manifestación o un estrato de todos los tipos de proyectos indicados por Schejtman y Reardon (1999), con énfasis en hacer prosperar a los pobres mediante la transferencia de más activos básicos (por ejemplo, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en México (Scott, en este volumen) y mediante el suministro de activos productivos; por otra parte, el segundo tipo de proyectos planteado por Escobar, es decir, los proyectos sobre temas productivos, como el desarrollado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile, corresponde realmente a un estrato (superior) de cada uno de los tipos de proyectos indicados por Schejtman y Reardon (1999), puesto que se asume que el tipo de hogares con los que trabaja el proyecto ya cuentan con los activos básicos y ahora necesitan activos más específicos. Por lo tanto, los proyectos estereotipados como “flexibles”, como el PROLESUR de Honduras, son en realidad proyectos que “pasan” de un estrato al siguiente. Al parecer, este movimiento ascendente podría implicar la diversificación multisectorial de los objetivos del proyecto (como en el caso de PROLESUR, donde el valor agregado de las actividades agroindustriales, así como de otras no agrícolas, se sumó en una segunda fase), la incorporación de otros mercados (preparar a los productores agrícolas para los mercados de exportación) o quizás añadir clientela.

En el análisis anterior sobre los tipos de proyectos se subraya que éstos se han centrado en: (a) proporcionar a los pobres los activos que necesitan para participar en los mercados o en las actividades productivas; se trata de activos productivos como los sistemas de riego y extensión (por ejemplo, lo que ha realizado el FOSIS y el INDAP de Chile (Escobar *et al.*, en este volumen); (b) reducir directamente los costos de transacción (por ejemplo, los proyectos para el mejoramiento de la infraestructura para el transporte del IDR de Nicaragua (Bermudez, 1999) o simplemente resucitar un mercado ausente o fracasado, suministrando los insumos directamente, gratis o a un costo reducido, es decir, subvencionados (créditos, insumos) o proporcionando los activos que los pobres necesitan para reducir los costos de transacción (por ejemplo, asistencia a organizaciones de agricultores); (c) secundaria y recientemente, cooperar en forma directa con el cambio institucional, como en la descentralización, y ayudar a las asociaciones de agricultores a constituirse (por ejemplo, DAR en Chile (Escobar y otros en este volumen) y a los comités de desarrollo rural a fomentar el desarrollo de la “sociedad civil” (como lo ha hecho el IDR) y la asistencia a las municipalidades para mejorar la planificación del desarrollo económico; ejemplo de ello es el proyecto desarrollado en la IX Región por la FAO y el Ministerio de Agricultura (MINAGRI) (Mohor, 1999), el trabajo realizado por el IDR en Nicaragua, la contribución del Sistema de Previsión Rural de Brasil para desarrollar el gobierno local (Delgado, 1999) y el PDIC de Colombia (Vargas del Valle, en este volumen), y (d) secundaria y recientemente, ayudar a los pobres a participar en actividades no agrícolas (elaboración y servicios); por ejemplo, lo que ha realizado el INDAP, en Chile, con pequeñas agroindustrias y otras fábricas artesanales (Escobar y otros en este volumen).

B. Desafíos de los proyectos para la superación de la pobreza y para los pobres en los campos de gobierno y de las instituciones

Los cuadros 4 y 5 analizan la segunda y tercera columna del primer cuadro, con el fin de examinar detalladamente los desafíos y los problemas de los pobres en términos de inversión en los diferentes ámbitos, y los efectos sobre los pobres de fallas en estos ámbitos, que los hacen ser más pobres aún y vulnerables a las crisis y al riesgo. Cabe señalar que se hace hincapié en la utilización del marco conceptual de la pobreza de inversión señalado anteriormente para destacar los desafíos futuros, y sólo se destaca, en forma secundaria, un inventario de los proyectos innovadores actualmente en curso. En consecuencia, se concentra la atención en los asuntos que surgirán en el futuro, que creo no han sido abordados adecuadamente en el debate y diseño de proyectos actuales.

Cuadro 4

PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LOS POBRES EN LOS ÁMBITOS DE LA POLÍTICA Y DE LAS INSTITUCIONES Y PROYECTOS PARA IGUALAR LAS CONDICIONES

Ámbito	Problemas	Efectos en los pobres	Acciones de los proyectos
Política/ Gobierno	Tendencia en contra de los pobres y a favor de las poblaciones urbanas, promesas que no se cumplen, elites y facciones locales	Infraestructura, pero no para ellos	Descentralización (¿cambia acaso la tendencia en contra de los pobres?)
Instituciones/ reglamentos	Privatización de las normas	Exclusión por los altos costos de inversión	Programas incipientes de certificación (pero generalmente no para los productos de los pobres)
Instituciones/ contratos	Exclusión (inicial o futura) de los subcontratos	Exclusión de los mercados dinámicos y de menores riesgos	Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), Chile
Organización económica y social	Dificultades para mantener la cohesión y la coordinación, conflictos entre las oportunidades restringidas de mercado y la diversificación del grupo	Dispersión, reducción del poder de negociación	Asistencia técnica para la constitución y administración de agrupaciones: IDR en Nicaragua; FAO en la IX Región de Chile

Fuente: Elaborado por el autor.

Se hace necesario definir la palabra “instituciones”, puesto que en algunas discusiones a veces ésta se utiliza con su “antigua definición”, como sinónimo de “organizaciones”; sin embargo, en este contexto, utilizo el “nuevo significado” (relacionado con la nueva economía institucional) de instituciones que no corresponde a organizaciones, como los centros de investigación agrícola, sino a las normas de las relaciones sociales y económicas. Generalmente, las instituciones son las normas sociales, las reglas convencionales y otros elementos del marco estructural de la interacción social (Bardhan, 1989). En términos más específicos, se entiende por institución económica, un sistema público de normas que definen el tipo de intercambios que pueden ocurrir entre los individuos y que estructuran sus incentivos en el intercambio. Las instituciones económicas incluyen los mercados y los derechos de propiedad, los sistemas de tenencia de tierras y animales,

las obligaciones de los seguros mutuos dentro de los grupos de un mismo linaje, y otros sistemas de intercambio que son determinados por contratos implícitos o patrones sociales (Hoff y otros, 1993).

En consecuencia, las instituciones son, en realidad, las reglas del juego. Igualar las condiciones de los pobres implica cambiar las instituciones, aumentar los activos o ambas. No es de extrañar entonces que se haya producido recientemente una ola gigante de discusiones al respecto, especialmente, luego de que el ajuste estructural eliminara de la discusión otros asuntos más tradicionales relacionados con los términos y las condiciones del mercado (política de fijación de precios), que dominaban las discusiones de los años setenta y de comienzos de los ochenta. De manera más positiva, se puede sostener que la línea central del análisis económico ha ido más lejos, al considerar a las instituciones como la “caja negra” del modelo neoclásico (Bardhan, 1989; Hoff y otros, 1993).

Bardhan (1989, p. 4) indica que existen tres enfoques para abordar la teoría endógena de las instituciones, que tienen grandes semejanzas, pero también algunas diferencias. Se trata de la tradición marxista y dos trabajos literarios más recientes:

“...dos ramas de la literatura económica no walrasiana reciente. Una rama proviene de Coase (1960), que llevó al florecimiento de toda una escuela de escritores neoclásicos sobre los derechos de propiedad y los costos de transacción (que Bardhan denomina la escuela Coase-Demsetz-Alchian-Williamson-North (CDAWN)); la otra rama surge de la teoría de la información imperfecta (particularmente de Akerlof y Stiglitz). Si bien tiene algún parecido con la teoría de los costos de transacción, proporciona un marco más riguroso y claramente definido para analizar las instituciones como substitutos de los mercados ausentes en un medio de riesgos omnipresentes, mercados incompletos, asimetría de la información y riesgo moral.”

Uno de los puntos clave de la escuela Coase-Demsetz-Alchian-Williamson-North (CDAWN), según indica Bardhan, se refiere a que las instituciones evolucionan para reducir al mínimo los costos de transacción (de información, negociación, control, coordinación y aplicación de los contratos). Más abajo, veremos que los cambios institucionales no necesariamente favorecen a los pobres, debido a su pobreza en términos de inversión. Este punto se ilustrará con las tendencias de importantes cambios institucionales en esta región: en las normas y estándares del sector agroalimentario, en los contratos de la industria agrícola y en los complejos (“clusters”) industriales rurales.

1. El gobierno y los pobres: una continua tendencia en contra de los pobres

La participación en los procesos políticos o en el diseño o cambio institucional puede considerarse como una analogía a la actividad productiva. Entre los factores utilizados se incluyen el tiempo laboral (empleado en cabildeo (*lobbying*), viajes a la capital, organización) y el capital (humano, social, físico, financiero) utilizado para persuadir, ejercer presión, hacer contribuciones y también para desarrollar otro factor del proceso, la organización. El resultado de esta actividad es un conjunto de decisiones gubernamentales sobre dónde, cómo y en quién se gastan los fondos públicos, qué leyes se promulgan y así sucesivamente. Estas decisiones influyen en las “reglas del juego” en los ámbitos de los mercados y afectan el acceso a los activos públicos y el flujo directo de transferencias y subsidios a los pobres.

Esta perspectiva desde la “función de producción” se ha generalizado en los estudios sobre la economía política de la formulación de políticas agrícolas (Gorter y Swinnen, 1994) y en los análisis sobre el capital social y sus efectos en la tenencia de capital físico de los pobres (Gordillo de Anda, 1999). También se puede hacer un análisis desde la dirección contraria, tomando como

punto de partida los resultados de los procesos políticos y la formación de instituciones y preguntando qué grupos apoyarían (por ejemplo, a través de una votación) a los políticos y los partidos que respaldan los resultados; en Colombia, por ejemplo, de Janvry y Sadoulet (1991) prepararon índices de factibilidad política que miden el efecto de ingreso de las políticas en diferentes grupos sociales, que los autores utilizaron para predecir la factibilidad política de diferentes reformas de política, y que reflejaron la existencia de contraposiciones entre eficiencia y bienestar.

Cabe señalar que esta “analogía de la función de producción” destaca los activos productivos, es decir, los medios de producción. Dado que los pobres carecen del capital necesario para este proceso, tienden a estar en una situación de desventaja. En consecuencia, existe una consabida tendencia en contra de los pobres y de la actividad rural en las instituciones y políticas agrícolas (Lipton, 1977).

Se podría decir que las políticas de ajuste estructural, como la devaluación, actuaron para invertir la tendencia en contra de los sectores rurales, igualando las condiciones de los bienes agrícolas transables.

No obstante, dichas políticas no eliminaron automáticamente la tendencia en contra de los pobres, debido a varias razones: (a) en general, los cultivos y el ganado de los campesinos pobres no son transables internacionalmente; (b) el costo de transacción y comúnmente las desventajas de los pobres en cuanto a infraestructura compensan los beneficios de las reformas; (c) la liberalización de las importaciones de alimentos compite directamente con la orientación hacia la producción de alimentos básicos de los sectores agrícolas pobres, y (d) las reformas ocasionaron también una disminución en la distribución y el subsidio de los insumos agrícolas, lo que implica una reducción de las ganancias de los pobres. Por lo tanto, no es sorprendente que muchos campesinos pobres hayan abandonado las zonas rurales para trasladarse a las ciudades durante las dos últimas décadas (además de los factores de atracción), que se concentraran las tierras y sectores productivos, y que persistiera la pobreza de los pequeños agricultores.

2. La descentralización política y los pobres: muchas suposiciones y objeciones

La descentralización ha seguido o, mejor dicho, sigue actualmente al desmantelamiento del gobierno central en las zonas rurales. Aún es incierto si ello corregirá la tendencia de las políticas y las inversiones públicas en contra de los pobres. A continuación se analiza esta ambigüedad:

a) Por un lado, la descentralización tiene la capacidad potencial para aumentar activos esenciales de los pobres, como se indica a continuación:

- la descentralización puede reducir un aspecto importante que influye en la carencia de activos de los pobres en el ámbito político: los altos costos de transacción (físicos, de comunicaciones, y la distancia cultural y social que existe entre los pobres y el gobierno central) (Gordillo de Anda, 1997; Ostrom y otros, 1993);
- si los gobiernos municipales o regionales (cualquiera sea el nivel de descentralización) tuviesen capacidades de planificación y análisis e investigación para diseñar inversiones en infraestructura y capacitación que abrieran las puertas económicas para los pobres de sectores rurales, se aliviaría la pobreza en términos de activos en algunas variables clave (camino, información, comunicaciones, capital humano); por ejemplo, el proyecto de la FAO en la IX Región de Chile (Mohor, 1999) o el PROGRESA en México (Scott, en este volumen).
- las “mesas de concertación” tripartitas pueden aumentar la representación sectorial y social en el proceso, como sucedió en Cajamarca (Frias, 1995), y

- el diseño de proyectos territoriales y la planificación estratégica de los gobiernos locales pueden considerar las necesidades específicas de los pobres de zonas rurales en materia de inversiones públicas (Schejtman, 1998).

b) Por otro lado, existe el riesgo de que esta acumulación de activos se desvíe, por diversas razones:

- las tendencias en contra de los pobres pueden estar insertas en el gobierno local y en las elites sociales, y la descentralización puede fortalecerlas; por ejemplo, en un trabajo de Tendler (1998) sobre Brasil, se ilustra un caso en que el gobierno central debe desempeñar un papel importante para contrarrestar esta tendencia;
- los gobiernos locales pueden ser incapaces de contar, en el corto y mediano plazo, con una planificación económica estratégica acertada, debido a la incapacidad de ir más allá de la planificación de la infraestructura básica y a la falta de conocimientos e información estratégica que va más allá del “conocimiento local”, el que puede ser insuficiente para ayudar a los empresarios locales a entrar en los mercados competitivos fuera de las zonas locales a menudo, los mercados más rentables y dinámicos. El criterio convencional imperante en materia de desarrollo de poner énfasis en la participación local y el conocimiento local puede también ser contraproducente en una economía globalizada muy competitiva, en que el conocimiento estratégico de los mercados, no generado localmente, es decisivo para tener acceso a nuevas oportunidades rentables e incluso para la supervivencia. Resulta crucial señalar que la descentralización política ha coincidido con la concentración de capital en América Latina (y otras regiones), incluido la del sector agroalimentario, y esta última puede tener más importancia que la primera desde el punto de vista de la posición de los pobres de sectores rurales en el largo plazo; más abajo se analiza este punto en el contexto de los mercados, o
- la descentralización no significa en general que aumente el “tamaño de la torta” (sólo que se ha dado a los gobiernos locales el cuchillo para que la corten), de manera que con o sin predisposiciones, los pobres no necesariamente cuentan con nuevos recursos.

3. Las normas como instituciones y la exclusión potencial de los pobres

Para los pobres de sectores rurales de América Latina, creo que los cambios institucionales recientes más importantes son aquellos relativos a las normas y estándares (G&S) agroalimentarios relacionados con la seguridad y la calidad. Éstos se utilizan aquí como un ejemplo ilustrativo de un nuevo asunto institucional esencial que anticipa la exclusión de los pobres debido a su pobreza en materia de inversión. A continuación se analizan algunas tendencias y asuntos generales relacionados con el cambio institucional de las normas y estándares, sintetizados del trabajo de Reardon, Cordon *et al.* (2000).

a) Las normas y estándares (G&S)

(i) Son cada vez más importantes

Se observan diversas tendencias: (a) aumenta el número de productos agroalimentarios sujetos a normas y estándares; (b) para cada producto, aumenta la proporción sujeta a normas y estándares formales; (c) aumenta la determinación de normas y estándares fuera de la economía local, es decir, en los campos de las decisiones públicas o privadas, nacionales o globales; por lo tanto, los productores locales (incluidos los campesinos pobres) son agentes que no influyen en las normas y estándares, y (d) aumenta la “privatización” de las normas y estándares

(es decir, éstos no están determinados por los gobiernos, sino por grandes empresas privadas agroalimentarias y cadenas de supermercados en América Latina y otras regiones); el otro lado de la moneda, es que las decisiones ya no son públicas y por lo tanto, están más lejanas aún de los pobres sectores rurales.

Estas tendencias pueden explicarse dado el deseo de los participantes en la cadena agroalimentaria de reducir al mínimo los costos de transacción, aumentar la coordinación y diferenciar los productos, lo que permite satisfacer las demandas de los consumidores en términos de variedad, calidad, seguridad y velocidad y confiabilidad en la distribución. Farina y Machado (1999) presentan un ejemplo interesante con respecto al sector de las frutas y hortalizas frescas en Brasil, causado por el aumento de las cadenas de supermercados y de comida rápida en las zonas metropolitanas. Jank y otros (1999) y Dirven (1999) indican lo mismo en relación con el sector de la industria láctea en Brasil y Chile. El “efecto de supermercado” también se puede observar en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y en los países menos desarrollados, según indican Ngige y Wagacha (1999) en relación con los supermercados europeos que influyen en las normas aplicables a las frutas y hortalizas provenientes de Kenya.

(ii) *Son cada vez más exigentes*

El hecho de que las normas y estándares sean cada vez más “exigentes” implica mayores costos de inversión para cumplir con los requisitos, lo que tiende a excluir a los sectores pobres. Además de las normas de calidad y seguridad que simplemente son cada vez más estrictas debido a los consumidores más exigentes de los segmentos urbanos más ricos de América Latina y de los países miembros de la OCDE, las normas y estándares también están cambiando su orientación al “resultado” por una orientación al “proceso”, lo que dificulta aún más para los sectores pobres cumplir con las exigencias. Esto se relaciona con un cambio experimentado, durante las dos últimas décadas, tanto en los países miembros de la OCDE como en las zonas urbanas y rurales más acomodadas de América Latina, en la composición del régimen alimenticio, que tiende hacia el consumo de pescado, carne, productos lácteos, frutas y hortalizas. Lo anterior significa que los mercados más rentables y dinámicos —a los que los pobres deberían tener acceso para salir de la pobreza— están en las actividades de producción, comercialización y elaboración de estos productos.

Sin embargo, los líderes de estos mercados (supermercados, importantes industrias de elaboración, empresas mundiales y consumidores de países miembros de la OCDE y, en algunos casos, consumidores latinoamericanos de poblaciones urbanas) han comenzado a exigir varios procesos de normalización como el sistema de análisis de peligros en puntos críticos de control (APPCC). Por ejemplo, las exportaciones de carne y pescado a los Estados Unidos, y pronto de frutas y hortalizas, deben cumplir con los APPCC (Unnevehr y Jensen, 1999). Las grandes empresas, que comercian productos de estos rubros, han comenzado a adoptar el sistema APPCC o las normas de calidad de los productos industriales (International Organization for Standardization - ISO 9000). Generalmente, los APPCC son ordenados por el gobierno para situar en una posición estratégica a los exportadores nacionales (Díaz, 1999).

b) Los problemas que acarrea la pobreza de inversión para los pobres:

(i) Los pequeños actores de sectores pobres tienden a no tener una base de activos suficiente (en términos de información —incluso en relación con los cambios de las normas y estándares, nadie los ha asesorado con respecto a las acciones necesarias— y capital humano, financiero, físico y organizacional) para poder cumplir con las exigencias. En los estudios sobre la leche citados anteriormente, estas exigencias hicieron que muchos pequeños actores quedaran, en los últimos años, fuera del negocio y contribuyeron a concentrar rápidamente el sector. Dirven (1999) describe como en Chile, durante los últimos años, el hecho de cambiar los tarros para la

leche por los contenedores cisternas con el fin de cumplir con las normas de seguridad de los alimentos dejó a pequeños agricultores e industrias de elaboración fuera del sector.

La alternativa para que aquellos productores que no pueden “cumplir con las normas” puedan salir al mercado consiste en que se cambien a la elaboración de productos finales de inferior calidad y obtengan, por lo tanto, menos utilidades. Sin duda, las utilidades medias por unidad vendida pueden aumentar gracias a una mayor eficiencia en la cadena agroalimentaria debido a los beneficios de coordinación conferidos por las normas y estándares, a una mayor eficiencia intraempresarial en la utilización de recursos, a la diferenciación de los productos y a una mejor información facilitada por las normas y estándares; asimismo puede aumentar la esfera de acción del mercado, lo que compensa la disminución de utilidades por unidad. Los impactos netos son por lo tanto asuntos empíricos para un caso dado.

(ii) Si los pequeños actores de sectores pobres se organizan, suele ser en cooperativas porque: (a) probablemente se encuentran en una situación de desventaja para adoptar a nuevas normas y estándares debido a que no pueden excluir fácilmente de la cadena de abastecimiento a aquellos miembros que no cumplen con las normas. Esto fue lo que sucedió durante los últimos años con las cooperativas lecheras en Chile (Dirven, 1999); (b) los problemas de equidad implican efectos secundarios en la eficiencia y la competitividad, ya que las grandes y medianas industrias de elaboración que preferirían subcontratar deben incorporar ciertas fases de producción, puesto que no hay agricultores suficientes a quienes contratar para suministrar sus insumos intermedios de una forma que les permita cumplir con las normas y estándares de producción o elaboración; Farina (1999) ilustra el caso de las normas y estándares privatizados específicos de Nestlé en Brasil, o (c) cumplir con las normas y estándares de elaboración (como los APPCC o las ISO) tiende a ser más difícil para las pequeñas empresas y granjas en especial en los países en desarrollo más pobres. Díaz (1999) presenta datos cruzados de algunos países menos desarrollados extraídos de un estudio realizado por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) sobre los organismos de normalización; Unnevehr y Jensen (1999) presentan hechos sobre Bangladesh; y Deodhar y Dave (1999) ilustran las dificultades de las pequeñas empresas de la India para aplicar el sistema APPCC y para costear los nuevos equipos, la capacitación y la certificación.

Una creciente “asociatividad” también está presente en este campo, pero aparentemente no en favor de los pobres.

Las grandes y medianas empresas nacionales ejercen presión para que se definan normas y estándares nacionales, en el caso de los bienes transables, que estén más acordes con las normas y estándares y gustos de los mercados de los países miembros de la OCDE o de los mercados más ricos de los países menos desarrollados. Es decir, así como estos productores nacionales son “agentes económicos que no influyen en los precios” en esos mercados globalizados, también son “agentes que no influyen en las normas y estándares”. Sin embargo, los productores y consumidores de sectores pobres son, en gran medida, excluidos de la participación, por los productores, y de la toma de decisiones, por los consumidores, debido a que, por lo general, no son miembros de las asociaciones de productores, al menos en el caso de aquellas relacionadas con los mercados de exportación más lucrativos, o si lo son, tienen relativamente poca influencia en la elaboración de los programas (Porrás, 1999).

Más aún, la organización horizontal puede ser menos importante en este proceso que la organización vertical, como es el caso de las cadenas del sector agroalimentario recientemente dominadas por las cadenas de supermercados; Gutman (1997) ilustra el caso de Argentina y Jank y otros (1999), el de la industria lechera en Brasil.

Por el contrario, la carencia general de normas y estándares formales para los productos de los sectores pobres aumenta los costos de transacción en el mercado nacional (sin mencionar el internacional) y, por lo tanto, reduce el alcance y las utilidades de su mercado. Esto aumenta su pobreza y por añadidura, su influencia en la política. Este círculo vicioso justifica la acción del sistema público. En la práctica, sin embargo, resulta difícil para los gobiernos de países pobres abordar esta necesidad; abstrayéndose de las cuestiones políticas delicadas, cuesta definir, poner en práctica, controlar y aplicar las normas y estándares para los productos comprados y vendidos por los pobres. Esto ya era evidente en los primeros días de las juntas de comercialización de alimentos básicos, que registraron déficit al tratar de administrar dichos mercados. Resulta más difícil aún en la era de la liberalización de los mercados internos de los países menos desarrollados (luego del ajuste estructural) y luego de la eliminación de las instituciones de comercialización estatales. Más aún, se puede suponer que mientras más pobre sea el país, mayor es la proporción de aquellos que son excluidos de las estrategias relativas a las normas y estándares.

En general, es legítimo decir que los proyectos en sí han hecho muy poco hasta ahora para ayudar a los productores a adaptarse a las nuevas normas y estándares. La FAO, por ejemplo, ha concentrado su atención en el establecimiento de sistemas internos de normas y estándares, en la información sobre el Codex²⁵ y sobre la Organización Mundial del Comercio (OMC), y así sucesivamente. Éste es un desafío importante para los proyectos y las políticas domésticas en el futuro.

4. La organización colectiva y los pobres: ilustración de los complejos productivos (*clusters*) y las “fuerzas centrífugas de la globalización”

Actualmente, la asociatividad, es decir, las relaciones horizontales entre los productores de productos brutos o elaborados y los servicios de distribución, está siendo adoptada por los que se preocupan por el desarrollo en respuesta a las presiones competitivas y como una forma de aumentar el capital social y organizacional de los pobres (Gordillo de Anda, 1999). Sin embargo, en un interesante trabajo de investigación sobre los complejos productivos, se sugiere que la globalización planteará desafíos cada vez mayores a la capacidad de los pobres para seguir esta estrategia, incluso si el incentivo para dicha acción aumenta.

Schmitz (1998) ilustra esta situación en su trabajo sobre los complejos productivos del calzado en Rio Grande do Sul en Brasil. El autor demostró que la globalización ejerce presiones sobre la asociatividad entre los fabricantes de calzado y observó un desgaste en este activo colectivo. Este ejemplo es especialmente interesante debido a que, según indica el autor, se trata de un caso polar, no de vulnerabilidad, sino todo lo contrario. Schmitz señala que quienes experimentan por primera vez el proceso de la globalización (a través de la participación en mercados mundiales de exportación) podrían encontrar que la experiencia es debilitadora (para las utilidades, para sus organizaciones, etc.), pero no para quienes tienen una vasta experiencia en mercados mundiales y que ahora simplemente se encuentran en una fase más difícil y nueva. Esto último corresponde al caso de los complejos productivos del calzado estudiados por Schmitz.

En una fase anterior de expansión de este complejo productivo desde el punto de vista de la incorporación de más empresas y de una mayor participación en el mercado, el complejo había logrado una ventaja competitiva derivada de las economías externas locales y de las acciones conjuntas (eficacia colectiva); no obstante, el complejo se convirtió en un gran grupo heterogéneo en cuanto al tamaño de las empresas que lo constituían. Según el autor, lo anterior es común en los complejos productivos de los años noventa. Además señala que la imagen de los complejos

²⁵ El Codex Alimentarius o Ley de Alimentos es una colección de normas alimentarias internacionales. En 1962, se constituyó el programa conjunto FAO/OMS sobre normas alimentarias y en 1963 tuvo lugar la primera reunión del comité de Codex Alimentarius (FAO, página web).

productivos como grupos compuestos sólo por empresas pequeñas es una imagen obsoleta, que surgió principalmente de la experiencia italiana durante las décadas de 1970 y 1980, y a la que las grandes empresas han reaccionado, haciéndose más flexibles; hoy en día, los complejos productivos exitosos rara vez están constituidos sólo por empresas pequeñas y tienden a comprender empresas de todos los tamaños.

Ostrom y otros (1993) indican que la conducta de búsqueda de rentas como una fuerza de carácter fragmentario en las asociaciones aumenta a medida que se incrementa la heterogeneidad de la riqueza entre sus miembros, de manera que se podría esperar, sin alterar lo demás, que este cambio secular en la composición de los complejos productivos tuviese una influencia parcial bajo presiones competitivas. Es lo que efectivamente sucedió y que se analiza a continuación.

Las dos fases del proceso de globalización implicaron diferentes grados y tipos de competencia y presiones para los complejos productivos de la industria del calzado. La primera fase, comprendida entre las décadas de 1960 y 1980, se caracterizó por un aumento vertiginoso de la participación en el mercado (principalmente, a costa de los fabricantes estadounidenses). La segunda fase de globalización y desarrollo de mercados de las empresas de este complejo productivo tuvo lugar en la década de 1990 y comprendió el llamado “impacto chino” (basado en la mano de obra barata) en la industria abastecedora y un rápido y fuerte cambio frente a la necesidad de mejorar la calidad, velocidad y confiabilidad de los servicios de distribución de las actividades de producción, diseño y comercialización.

Schmitz descubrió que los miembros del complejo productivo del calzado, especialmente los líderes, reaccionaron frente a este desafío, aumentando la integración vertical (con compradores extranjeros), pero no la horizontal (con empresas locales más pequeñas del complejo). Con respecto al grupo, no aumentaron sus exportaciones y disminuyeron sus utilidades, y la presión bajo la cual se encontraba fragmentó a la colectividad. Algunas empresas dominantes (relativamente grandes) del complejo productivo pusieron sus alianzas con los principales compradores mundiales por sobre la cooperación con los fabricantes locales y, en momentos críticos, el Estado no pudo intervenir entre las asociaciones comerciales y las alianzas empresariales en conflicto. Schmitz considera que las “fuerzas centrífugas de la globalización” hacen que la cooperación local sea cada vez más difícil.

Este ejemplo no pretende demostrar que todas las asociaciones horizontales se fragmentarán ante las presiones de la globalización, sino que existe un desafío importante, especialmente para las asociaciones de los pobres y para aquellos pobres miembros de asociaciones compuestas por empresas de diferente tamaño y patrimonio.

5. Los contratos como instituciones y los pobres: ¿Erosión gradual de las oportunidades?

Reardon, Rello *et al.* (1999a) sostienen que las características de la economía del sector agroalimentario en América Latina están cambiando recientemente de tal forma que se están reduciendo las probabilidades de que a los pequeños agricultores se les presenten contratos agroindustriales en el futuro, incluso en las categorías de productos como las frutas y hortalizas, en las que los círculos de desarrollo han abrigado las mayores esperanzas para que persistan estos contratos con los pequeños agricultores. Su hipótesis, que aún requiere más investigación empírica para su verificación, consiste en que habrá una tendencia cada vez mayor de las empresas agroindustriales a celebrar contratos con los grandes y medianos agricultores, y a excluir a los pequeños agricultores controlando por el nivel actual de apoyo público al desarrollo de la capacidad de los pequeños agricultores. Lo anterior implica que los factores de riesgo, costos de transacción y capacidad de producción (tanto en cuanto a calidad como cantidad) favorecen cada

vez más a los agricultores más grandes y pesan más que los aspectos relativos a la oferta de trabajo y la supervisión que podrían favorecer a los pequeños agricultores.

La justificación de esta hipótesis se basa en los siguientes cambios institucionales, tecnológicos y de comercialización, relativamente recientes, y que pueden tomar impulso en la próxima década:

a) La proliferación y el aumento de la exigencia de las normas de calidad y seguridad (G&S), como las discutidas anteriormente. Key y Runsten (1999) sostienen que ello está forzando a las empresas agroindustriales a volcarse hacia los grandes agricultores; ejemplo de ello, es el caso de los espárragos en Perú (Escobal y otros, 2000), o de la necesidad de incorporar ciertas fases de producción, como sucedió con Nestlé en Brasil (Farina, 1999).

b) Los cambios en las políticas, como en los reglamentos agrarios —sólo recientemente las empresas agroindustriales han podido adquirir y explotar tierras en Perú (Escobal y otros, 2000)— y la disminución del apoyo a los pequeños agricultores debilitan las posibilidades de éstos. La privatización y la liberalización acabó con varios monopolios y empresas paraestatales que estaban desplazando a las empresas privadas más pequeñas. Sin embargo, el retiro del Estado de las actividades de comercialización de los insumos agrícolas y de los servicios bancarios produjo, en algunos casos, una reducción de la cobertura de mercados para los agricultores más pobres de sectores rurales más alejadas de las ciudades, lo que es más riesgoso y menos rentable; ejemplo de lo anterior es lo que sucede en Zamora, México (Rello, 1997). Si bien esto podría aumentar las oportunidades para las empresas privadas de insumos agrícolas, al menos en el corto plazo, también reduce la participación de los pequeños agricultores en los períodos de bonanza de la agroindustria; por ejemplo, lo que sucede con la producción de frutillas en Zamora (Rello, 1997).

c) Las maquinarias que reemplazan la mano de obra en los cultivos hortícolas se están haciendo relativamente rentables, debido al aumento de los salarios en los sectores rurales y a la aparición en el mercado de equipos más pequeños y baratos para satisfacer las necesidades de países en desarrollo; éste es el caso de los equipos de recolección de tomate italiano en la zona central de Chile (Milicevic y otros, 1998).

d) Los cambios en la producción, la elaboración y el almacenamiento de las aves y la leche favorecen a los centros de producción y elaboración en gran escala. Véase Wilkinson (1995) y Dirven (1999), para los casos de Brasil y Chile.

e) La reciente y vertiginosa aparición de supermercados está aumentando la demanda de calidad, normalización y bajos costos de transacción con una distribución centralizada. Lo anterior hace que se reorganicen las cadenas de abastecimiento de frutas y hortalizas y crea una tendencia a la consolidación y a las actividades de gran escala; Ghezan (1999) ilustra un caso en Argentina.

f) El crecimiento agroindustrial en sí aumenta el precio de las tierras y deja fuera a los pequeños agricultores de la zona (dada la distribución inicial de las tierras), como lo que sucedió en las zonas de producción de soya y trigo en Paraguay y en las zonas frutícolas de Chile central (Carter y Barham, 1996).

g) Al parecer, existen límites de adopción debido a, según indican Barham y otros (1995) con respecto al caso de las hortalizas de invierno en Guatemala, la incapacidad de los pequeños agricultores de capitalizar y absorber el riesgo de mayores extensiones de cultivos de exportación, más que a la limitación de la mano de obra familiar.

La respuesta de los proyectos a estos problemas se ha centrado principalmente en la organización de los pequeños agricultores y en la asistencia técnica (Schejtman, 1998). Los otros cambios relacionados con el mercado plantean más desafíos para los proyectos, y deberán tratarse

como un asunto importante en el debate futuro sobre el diseño de los proyectos gubernamentales y de organismos donantes.

No obstante, también es posible que los proyectos de organismos donantes, de las ONG, y de gobierno se vean desplazados de este campo. Escobal y otros (2000) describen el surgimiento de una firma privada de gestión administrativa (de propiedad de un agricultor local mediano) en Chíncha, Perú, para administrar las empresas de los agricultores del subsector del algodón. El convenio privado ha aumentado las utilidades (comparado con la situación sin el esquema y con el proyecto de una ONG para ayudar a los pequeños agricultores algodoneros de la zona) y reducido los costos de transacción.

C. Los desafíos de los proyectos para la superación de la pobreza y la situación de los pobres en los mercados

Como se discutió más arriba, los costos de transacción originan fallas de mercado. Los autores de Janvry, Fafchamps y Sadoulet (1991) indican que los pobres pueden verse afectados por fallas idiosincrásicas del mercado debido especialmente a los altos costos de transacción específicos de comunidades u hogares pobres. Es posible que los mercados que fallan por esa razón sean los mismos mercados de los que los pobres necesitan para escapar de la pobreza, lo que crea un círculo vicioso. Esa es la idea que guía esta sección y el cuadro 5, en el que nos movemos a través de varios mercados, identificamos los problemas que enfrentan los pobres y las acciones de los proyectos en curso para abordar los problemas. Más adelante, se examinan los desafíos pendientes.

1. “Doble dualismo”: desafíos para los proyectos para la superación de la pobreza

En América Latina, tradicionalmente se ha reconocido la existencia de un “sector agrícola dual”, en el que coexisten grandes y pequeñas granjas, con actividades semejantes y que compiten entre sí, pese a que suelen estar dirigidas a mercados diferentes, uno comercial y otro campesino (es decir, ambos crían ganado pero en diferente escala) o con actividades complementarias (es decir, los pequeños agricultores que producen alimentos no transables y que trabajan como temporeros para grandes plantaciones).

No obstante, las zonas rurales han tenido tradicionalmente un sector no agrícola de pequeña escala, que vende bienes y servicios no transables a consumidores locales (especialmente campesinos y pequeños agricultores comerciales); por otra parte, los agricultores de gran escala han comprado sus bienes de consumo en las ciudades (en los clásicos patrones de consumo de enclave descrito por Mellor (1976) para el caso de la India). El sector rural no agrícola tradicional estuvo en cierto sentido “protegido” por los altos costos de transacción, lo que creó el mismo tipo de autoconsumo en una mesoescala como la descrita por de Janvry, Fafchamps y Sadoulet (1991) como efecto de dichos costos en una microescala.

Sin embargo, en las últimas décadas, ha existido una “desprotección” de *jure* y *de facto* del sector rural no agrícola latinoamericano: de *jure*, en el sentido de que la liberalización comercial ha provocado un flujo de importaciones de bienes manufacturados de consumo baratos; *de facto*, debido a la globalización junto con el rápido incremento de la infraestructura rural y de la densidad demográfica, viajes diarios (*commuting*) entre las zonas rurales y urbanas, incluidos los residentes rurales a empleos urbanos y de residentes urbanos a empleos agrícolas (Rivera y Cruz, 1984; Schejman, 1999). Junto con el crecimiento agroindustrial en las zonas rurales y el desarrollo turístico, esto ha impulsado el desarrollo de ciudades intermedias. En estas ciudades se han establecido (o han

surgido localmente) supermercados, tanto de bienes de consumo como de insumos agrícolas (por ejemplo, IANSAGRO S.A. en las ciudades de Curicó y Talca en Chile). Lo anterior implica que se desarrolla un dualismo en el sector no agrícola de estas zonas rurales. Esto recuerda a un proceso semejante que se ha desarrollado en la India durante las últimas dos décadas (Bhalla, 1997).

Cuadro 5

**PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LOS POBRES EN EL ÁMBITO DE
LOS MERCADOS Y ACCIONES DE LOS PROYECTOS PARA IGUALAR LAS CONDICIONES**

Ámbitos	Problemas (con referencias bibliográficas)	Efectos en los pobres	Acciones de los proyectos
Mercados de producción	Costos de transacción	Obligados al autoconsumo; alto riesgo; y bajas utilidades	Caminos (IDR, Nicaragua)
	Asimetrías de la información, falta de poder de negociación	Expuestos a la explotación	Constitución de asociaciones (DAR, Chile)
	Cambios en la composición de la demanda: repercusión en la tecnología utilizada y en la producción	Disminuyen los términos comerciales; exposición a los mercados regionales	Proyectos para frutas, hortalizas y productos lácteos (PROLESUR, Honduras; AGRARIA SUR, Chile)
Mercados de producción agrícola y no agrícola	Doble dualismo en el sector y competencia a causa de la globalización	Exclusión de los mercados dinámicos: se reduce el valor de los activos de los pobres	Un vacío...
Mercado laboral no agrícola	Barreras de entrada para los empleos que no son de refugio	Mucha dependencia, y poco éxito en las actividades rurales no agrícolas	Educación y desarrollo de aptitudes (PROLESUR, Honduras)
Mercado de productos químicos para la agricultura	Eliminación de las subvenciones públicas a causa del programa de ajuste estructural: acceso y capacidad de pago	Desintensificación, pérdida de productividad	Distribución de insumos; empresas privadas de gestión administrativa
Mercados de tierras y aguas	Aumento del precio de las tierras: ¿otra barrera de entrada?	Vender las tierras, concentración de las tierras	Sistemas de riego (FOSIS, Chile)
Mercados de crédito	Falta de tierras como garantías prendarias, proyectos riesgosos, reducción del crédito público	No hay dinero para realizar inversiones	Créditos subvencionados (muchos proyectos)
Mercado de información	Falta de información estratégica externa; sólo hay conocimiento local	Oportunidades perdidas de mercado, jugadas incorrectas	Los proyectos se centran en el conocimiento local o en la asistencia técnica

Fuente: Elaborado por el autor.

El problema presentado por este doble dualismo (es decir, en ambos sectores) consiste en que los pequeños agricultores, que escapaban de las restricciones territoriales y de las presiones competitivas del sector agrícola y de las limitaciones del mercado local de alimentos no transables, podían, en el pasado, volcarse hacia un sector no agrícola protegido como una medida compensatoria. En este último sector, el agricultor podía elaborar productos artesanales que podían

venderse a un “consumidor cautivo” en los mercados rurales locales. Sin embargo, esta situación ha cambiado considerablemente, así como sucedió repentinamente en el Siglo XVII con los productores de tela de Bengala que enfrentaron la llegada de telas importadas de Inglaterra (Braudel, 1979), y hoy en día, los fabricantes rurales de canastos, manteles, mermeladas, quesos o arados deben ser capaces de competir con grandes almacenes, bien abastecidos, baratos, iluminados y limpios, atestados de consumidores en las ciudades intermedias.

La eliminación de esta “protección” a las empresas rurales se ha visto recientemente acelerada por la apertura de los mercados de bienes y de capital (tanto nacional como internacionalmente) ocasionada por el proceso de liberalización. La apertura de los mercados y el mejoramiento de la infraestructura perfecciona sus fallas anteriores (y, en consecuencia, los altos costos de transacción) y, junto con ello, la percepción de la falta de un mercado rural que había “protegido naturalmente” al mercado rural de la “invasión” de empresas de gran escala, y que había dejado este mercado en manos de los empresarios rurales, al menos para una cierta gama de productos y servicios. Por ejemplo, esto se observa en Chile y México, en el contexto de una economía dual en que los supermercados y las grandes industrias de elaboración compiten en pueblos rurales y en ciudades intermedias con pequeñas y medianas empresas rurales. En los mercados globalizados y regionalizados, esta competencia puede hacerse cada vez mayor.

Más aún, incluso en las pequeñas empresas rurales que se encuentran en una situación favorable en cuanto a los costos de producción, esto no necesariamente se traducirá en una ventaja en el mercado, debido a que las empresas urbanas más grandes tienen mejores redes de distribución, una marca más atractiva, etc. El flujo de productos de consumo importados baratos o provenientes de zonas metropolitanas puede socavar a las industrias artesanales rurales y desafiar a las grandes fábricas locales establecidas. Esto puede llevar a la fábrica local a tomar medidas estratégicas para aumentar su participación de mercado en la economía rural para competir con estas incursiones, y en esta competencia, es posible que la empresa rural se vea pisoteada. Rello (1997) sugiere que esta situación se está dando en las pequeñas empresas rurales productoras de masa con la invasión de grandes industrias procesadoras de maíz en ciudades intermedias, como Zamora, y en la Ciudad de México.

Puede ser “políticamente correcto” soñar con esas mermeladas y quesos, concienzudamente apoyados en su producción por proyectos de asistencia técnica, que se venden como pan caliente a los consumidores sensibles ante la difícil situación experimentada por los pobres rurales, pero probablemente sea sólo una ilusión. En lugar de eso, lo más probable es que exista una competencia entre las empresas rurales no agrícolas (incluyendo a los vendedores de productos alimenticios) y sus homólogas, más grandes y mejor equipadas, de las ciudades intermedias. Resulta sorprendentemente evidente que los proyectos modernos, al menos de los tipos 1 y 3 discutidos anteriormente, se concentran demasiado en la “participación local”, en el “conocimiento local” y en “los más pobres de los pobres” para abordar total o incluso parcialmente el problema de la gran competencia y la amenaza al sueño de superación de la pobreza que esta nueva situación representa. Selim Mohor, director de un gran proyecto desarrollado por la FAO en la IX Región de Chile, expresó perfectamente su temor y frustración al preguntarse dónde estará el “espacio económico” en el cual se podrán vender los productos de los campesinos pobres en el moderno mercado de Temuco.

Sin duda, los consumidores pobres pueden beneficiarse con estos cambios, que implican costos más bajos de los productos alimenticios y no alimenticios, mayor variedad y conveniencia, pero que probablemente destruirán o causarán la muerte antes de nacer a muchas empresas pequeñas de los pueblos rurales y zonas interiores, que por lo general son de propiedad de mujeres que han confiado por mucho tiempo en esta forma de trabajo y que seguramente no tendrán muchas otras alternativas de empleo.

En consecuencia, el desafío de los proyectos consiste en ayudar a los empresarios rurales a encontrar nichos en los mercados rurales y urbanos dinámicos y a competir con las empresas rurales y urbanas. El hecho de que esto pueda ser difícil, que requiera de una inversión considerable, de “conocimientos no locales” y quizás de la constitución de sociedades y vínculos comerciales con empresas rurales y urbanas, responde al contexto que el doble dualismo crea para los proyectos de desarrollo rural de la “nueva generación”.

2. El mercado laboral no agrícola: desafíos para los proyectos para la superación de la pobreza

Reardon y Berdegú (1999) examinan varios puntos principales de la participación de los hogares rurales de América Latina en el sector no agrícola que son de importancia para la presente discusión. Cabe señalar que la actividad no agrícola se define, ya sea en las actividades de elaboración o en los servicios (mientras la renta del trabajo asalariado agrícola se clasifica como ingreso del sector agrícola), y en el empleo por cuenta propia (empresas) o en el empleo asalariado.

a) La proporción del ingreso no agrícola en el ingreso total de los hogares rurales es aproximadamente el 40% en promedio (sobre la base de una revisión de 25 encuestas de ingresos de 13 países). Lo menos que podemos decir es que esa proporción excede ampliamente la atención prestada por los proyectos a las actividades no agrícolas de los hogares rurales. Por lo tanto, el gran desafío consiste en aumentar la atención de los proyectos hacia el sector no agrícola de manera de alinearla con su importancia respecto a los ingresos.²⁶

b) Por lo general, los hogares que poseen menos tierras (en comparación con los que poseen más) tienden a depender más (en términos de la proporción del ingreso) de las actividades no agrícolas, pero es común que el nivel *per cápita* de las ganancias no agrícolas (y el salario diario) sea más alto entre los hogares que poseen más tierras; al respecto, Berdegú y otros (1999) ilustran el caso de Chile, y Corral y Reardon (1999), el de Nicaragua. Este patrón en los niveles y salarios también se da en Asia y África, puesto que la tenencia de tierras se relaciona con el acceso al capital sociopolítico y financiero; por lo tanto, los agricultores más grandes pueden emprender actividades rurales no agrícolas con uso intensivo de capital y altamente lucrativas (Reardon, Stamoulis *et al.*, 1998).

Más aún, a medida que aumenta el ingreso de los hogares, aumenta nuevamente la proporción de ingresos no agrícolas, y el nivel *per cápita* se eleva aún más rápido. Esta relación también se da en África y Asia (Reardon y otros, 1998). Lo anterior se debe a que los hogares más ricos emprenden actividades rurales no agrícolas con uso intensivo de capital y que son mejor remuneradas (que las que emprenden los hogares más pobres); existe aquí un raciocinio similar al presentado anteriormente en relación con los grandes agricultores en comparación con los pequeños.

c) Los puntos anteriores sugieren que existen sólidas barreras de entrada (en cuanto a las inversiones necesarias) para que los pobres puedan tener acceso a las actividades no agrícolas más lucrativas (es decir, el tipo de actividades que los impulsaría fuera de la pobreza); en consecuencia, los pobres están relegados, por lo general, a depender de empleos no agrícolas de refugio, riesgosos y mal remunerados (Weller, 1994). Esto sugiere que los proyectos deben concentrarse en disminuir aquellas barreras de entrada y/o en habilitar a los pobres para manejarlas.

²⁶ Existe una fuerte percepción tradicional de que el trabajo asalariado agrícola es mucho más importante que el empleo no agrícola. Sin embargo, lo que se da en realidad es todo lo contrario. El ingreso proveniente del trabajo agrícola asalariado tiende a ser entre la décima parte y la mitad del ingreso no agrícola. Dado los bajos requisitos de entrada, al menos para el trabajo agrícola ocasional, la proporción del ingreso del empleo agrícola asalariado en el ingreso total de los hogares disminuye rápidamente con el ingreso total de los hogares. Es decir, el trabajo asalariado agrícola es el “refugio” de los empleos refugio, en muchos casos, una trampa de pobreza (vulnerable además a los cambios tecnológicos).

Algunos de los obstáculos cruciales que impiden la participación de los pobres en empleos no agrícolas mejor remunerados son la educación y el acceso a la infraestructura. Diversos estudios recientes destacan la importancia del papel de la educación en el aumento de los ingresos no agrícolas y en el incremento de la proporción del ingreso proveniente de los ingresos rurales no agrícolas. Se trata de estudios sobre los siguientes países: México (de Janvry y Sadoulet, 1999b; y Taylor y Yunez, 1999); Nicaragua (Corral y Reardon, 1999); Chile (Berdegué y otros, 1999); Colombia (Echeverri, 1999); y Ecuador (Lanjouw, 1998).²⁷

d) Cuando los proyectos prestan atención a la actividad no agrícola, tienden a centrarse en el desarrollo de la microempresa, en lugar de habilitar a los individuos para que tengan acceso a un empleo asalariado. Si bien los resultados difieren considerablemente en las distintas zonas y países, se puede hacer una generalización aproximada y especulativa de que el empleo asalariado predomina en las zonas rurales más ricas que cuentan con una mejor infraestructura y una tasa mayor de urbanización rural; en las zonas más pobres, sucede lo contrario, es decir, predomina el empleo por cuenta propia en las pequeñas empresas. La literatura asiática demuestra que esta tendencia responde a que las empresas de los pueblos rurales concentran la actividad en sus manos y contratan trabajadores de hogares rurales.

e) La percepción tradicional, y en consecuencia el foco de atención de los proyectos centrados en la actividad no agrícola, es que la mayor parte de estas actividades se relacionan con la industria manufacturera de pequeña escala. No obstante, existen pruebas que demuestran que al parecer, con el desarrollo, la importancia de la industria manufacturera rural (al menos, como un fenómeno de pequeña escala, a diferencia de las grandes agroindustrias que se ubican en zonas rurales debido a que pueden contratar mano de obra barata) se debilita, y aumenta la importancia del sector de servicios rurales.

Los dos puntos anteriores sugieren que los proyectos que pretenden habilitar a los hogares pobres para que participen en la actividad no agrícola deberían: (i) tener un enfoque diferente para las distintas zonas: el empleo asalariado y los servicios para los hogares pobres que se encuentran en zonas con mejor infraestructura y mayor densidad demográfica (como la región del Pacífico en Nicaragua), frente al desarrollo de las microempresas de productos manufacturados de zonas rurales como en el noreste de Brasil, y (ii) tener una perspectiva territorial que tome en cuenta las relaciones económicas entre el agro y las zonas rurales y urbanas (Schejtman, 1999).

3. Mercados de insumos y productos agrícolas: desafíos para los proyectos para la superación de la pobreza

La mayoría de los proyectos para la superación de la pobreza que se revisaron en el estudio CEPAL/FAO/RIMISP concentran su atención en los mercados de insumos y productos agrícolas. Como se señaló anteriormente, el enfoque principal ha consistido en proporcionar activos a los pobres de manera que puedan participar en estos mercados y/o aumentar su ingreso agrícola de subsistencia (a través del otorgamiento de créditos, equipos de riego, caminos, información sobre extensión agrícola, etc.). Según se indicó en el cuadro 2 y de acuerdo con el resultado de algunos estudios como el de la Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP) en Chile (Escobar y otros, en este volumen), la combinación de los activos proporcionados (o a los que ya tienen acceso los pobres) importa para el resultado en materia de reducción de la pobreza.

²⁷ Sin embargo, es interesante señalar que a veces los “efectos del ciclo vital” aplastan a los efectos de la educación, como en Portezuelo, Chile, donde los jefes de hogar mayores han acumulado activos, sin tener mucha educación, mientras que los jóvenes tienen educación, pero aún no han acumulado activos (Escobar y otros, capítulo VII de este volumen).

En general, los proyectos tienden a reconocer la importancia de la diversificación agrícola de los pobres, en cultivos transitorios, cultivos perennes y el valor agregado de éstos (como el trabajo de Agraria Sur con los pequeños viticultores y la industria vinícola en Chile (Escobar y otros, en este volumen). Para esto deben volcarse hacia productos con mercados dinámicos sobre la base de la Ley de Bennett (tales como las frutas, las hortalizas, los productos lácteos y las carnes). Un artículo como éste, escrito hace unos diez o quince años, habría lamentado que los proyectos se centraran obstinadamente en cereales, tubérculos y legumbres, cuyas posibilidades de aumentar su productividad y de contar con canales de comercialización que permitieran incrementar la producción, fueron y son más bien limitadas.

El resto de esta sección será breve por diversas razones:

a) En primer lugar, creo que el desafío principal de los proyectos se relaciona con el vínculo entre las instituciones y los mercados agrícolas, y éstos se analizaron anteriormente.

b) Pienso que el asunto no institucional clave para los mercados agrícolas consiste en abordar los asuntos de “doble dualismo” examinados más arriba. A continuación, analizo un poco más ciertos aspectos específicos del sector agroalimentario y de los pobres:

(i) El mercado con el cual los pobres interactúan cada vez más es un sistema agroalimentario concentrado, globalizado y dominado por las fases finales del proceso productivo. La planificación efectiva para ayudar a los pobres debe comenzar por considerarlos dentro de ese “meso” contexto. El sector agroalimentario se concentra rápidamente y la proporción de la producción controlada por las empresas multinacionales agroalimentarias aumenta rápidamente en los países en desarrollo. Esto es especialmente cierto en las fases finales (elaboración y distribución) de las cadenas agroalimentarias.

(ii) La porción final de la cadena (por ejemplo, los supermercados) es cada vez más determinante. La importancia de los supermercados (tanto nacionales como multinacionales, aunque cada vez más estos últimos) está aumentando rápidamente en las zonas metropolitanas y en las ciudades intermedias del mundo en desarrollo, en que la mitad más rica de los países en desarrollo lleva la delantera, pero los otros la siguen. La velocidad deslumbrante con que los supermercados han desplazado a los tradicionales mercados urbanos de barrio en los últimos cinco años en Perú, Honduras, México, Chile, Brasil y Argentina (por nombrar una gama de niveles de PIB *per cápita*) presagia el desarrollo de las zonas en la próxima década; Gutman (1997) ilustra el caso de Argentina, y Farina y Machado (1999), el de Brasil. Más aún, la porción final de la cadena agroalimentaria (supermercados, industrias de elaboración, cadenas de comida rápida) tienen cada vez más poder en los primeros procesos, es decir, en la porción de la producción agrícola de la cadena en relación con los costos, la calidad, la seguridad de los alimentos, la velocidad y confiabilidad de la distribución, y los tipos de productos.

c) Están surgiendo pruebas que muestran una tendencia a la exclusión de los pequeños agricultores pobres que no pueden cumplir con las normas, el volumen, la velocidad y la calidad necesarios, y que no pueden costear las inversiones para hacerlo. Sin embargo, el panorama no es tan desolador, puesto que existen casos de estudios recientes que demuestran que algunos grupos de agricultores pequeños pueden en ciertas condiciones hacer las inversiones necesarias y “seguir en juego”.

(i) La importancia de los procesos posteriores a la cosecha (elaboración y almacenamiento) es cada vez mayor. La elaboración de productos agropecuarios y la distribución constituyen cerca de la mitad del sistema agroalimentario; además, esos productos elaborados tienen cada vez más demanda. La elaboración de productos agropecuarios es fundamental para la creación de empleos y nichos de mercado para los pobres de sectores rurales. Los proyectos para la superación de la pobreza deben concentrarse más en la elaboración de productos agropecuarios

desde la perspectiva de: (a) las necesidades en materia de tecnología de las actividades previas a la cosecha que implica; (b) los aspectos económicos y de políticas en cuanto a la elaboración de productos agropecuarios en pequeña escala, y (c) la existencia de un vínculo entre los Sistemas Nacionales de Investigación Agraria, las organizaciones no gubernamentales y las empresas privadas que trabajan en tecnologías y extensión para la elaboración y almacenamiento.

(ii) Las inversiones en investigación a nivel de las comunidades y de los hogares para abordar los asuntos transversales de vínculos son de alto costo. Por lo menos, significa elegir cuidadosamente objetivos en este campo con miras a obtener el máximo beneficio respecto a situaciones similares. También implica costos substanciales para su puesta en marcha, tanto para los organismos donantes de los proyectos, los centros de investigación, como para los agricultores y empresarios con quienes están trabajando. Será de vital importancia que existan sociedades entre los organismos gubernamentales de desarrollo, las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales.

(iii) El “conocimiento local” y la “participación local”, que actualmente son tan populares en las actividades de desarrollo, simplemente no bastan para abordar los asuntos de vínculo entre los sistemas agroalimentarios nacionales, regionales y mundiales y los pobres. Prácticamente, por definición, el conocimiento necesario para hacer frente a las fuerzas del sistema agroalimentario no local, para tener acceso a nuevos mercados dinámicos no locales, y para expandirse hacia productos, prácticas y clientela no tradicionales, significa que la información no local es de vital importancia. Para que los pobres de sectores rurales puedan siquiera comenzar a soñar con aprovecharse algo de los mercados dinámicos de las zonas urbanas o de los mercados de exportación, no es discutiendo el problema entre ellos mismos que podrán adquirir los conocimientos técnicos, de mercado o de estrategias comerciales; necesitan relacionarse con universidades urbanas y nacionales de sus países y regiones, y con otros organismos que forman parte del Sistema Nacional de Investigación Agraria. La universidad de los países en desarrollo ha sido un socio ignorado por los proyectos de desarrollo, pero creo que debe surgir como uno de los principales colaboradores y socios en la próxima década, ya que los conocimientos necesarios en relación con este vínculo van más allá de lo que los otros actores locales pueden ofrecer.

(iv) Para abordar los asuntos relativos a este vínculo, serán importantes las asociaciones y los contactos con las empresas cuyas actividades se refieren a las fases finales del sistema: las industrias de elaboración, los supermercados y las cadenas de comida rápida.

Segunda Parte:

Nueve estudios de caso

VII. Chile: la Comuna de Portezuelo

Germán Escobar, Ximena Milicevic F. y Julio Berdegú²⁸

Si bien en casi todos los países de América Latina los índices de pobreza se mantuvieron o mostraron a lo más una leve disminución en la década de 1990, en Chile, por el contrario, se redujeron considerablemente, toda vez que bajaron de 39% en 1987 a 23.3% en 1996, lo que representa un descenso de 15.8%. Una disminución semejante se dio también en la pobreza rural, que bajó de 45% a 30.9% en igual período. En el presente documento se analizará el efecto que han tenido en Chile, específicamente en la Comuna de Portezuelo, algunos programas públicos y privados de alivio de la pobreza. Portezuelo es una comuna rural, reconocidamente pobre y de muy escaso dinamismo agrícola, situada en la VIII Región, en el área agroecológica del secano interior, con poco más de la mitad de su población en estado de pobreza (RIMISP, 1997).

A. Consideraciones conceptuales y metodología

1. Marco analítico

Una manera de entender la pobreza rural consiste en examinar las relaciones existentes entre las condiciones imperantes en el hogar y

²⁸ Red Internacional de Metodologías de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP), Santiago de Chile.

el acceso a ciertos activos, esto es, su posesión o la posibilidad de utilizarlos (Reardon y Vosti, 1997), sobre la base de que el grado y el tipo de pobreza de los hogares diferirán según la combinación específica de activos y recursos de que dispongan: por ejemplo, podrá haber hogares pobres en tierra pero no igualmente pobres en capital humano; otros pueden ser pobres en tierra y ricos en capital social, por lo que el ingreso dependerá en ellos de la gestión de los recursos comunes, y así sucesivamente (Berdegú, 1998).

A diferencia de los demás estudios de caso del presente libro, en este trabajo se adoptó un enfoque territorial, es decir, no se examinaron los resultados de un programa específico, sino que se estudió el efecto conjunto de diversos programas en el espacio geográfico de la comuna.

En general, la pobreza rural depende en gran medida del grado de posesión de los siguientes recursos: (a) activos de capital humano, entre los que se cuentan el tamaño del hogar, los años de educación de sus integrantes, el número de personas que trabajan o miembros activos de la familia, y el número de familiares que no trabajan —familiares dependientes— por cada miembro activo; (b) activos físicos, como tierra, ganado, maquinaria, equipos, vehículos, construcciones e instalaciones; (c) activos de bienes y servicios públicos, que están representados, por ejemplo, por el estado de los caminos de la localidad y la distancia de los hogares a los centros urbanos, y (d) activos de capital social, referidos, entre otros aspectos, a participación en organizaciones sociales, en proyectos productivos o en proyectos de mejoramiento de la educación, la salud, la vivienda, los servicios públicos y la infraestructura.

Una vez determinada la existencia o inexistencia de esos activos, es posible examinar cuáles son las estrategias más eficaces que se pueden aplicar en la localidad en cuestión para aliviar la pobreza.

En consecuencia, en el presente análisis se determinarán en primer lugar las principales características de los hogares pobres de Portezuelo, para examinar después la relación existente entre esos rasgos y los activos de que disponen los hogares. A partir de ello se estudiará posteriormente el efecto ejercido por los programas públicos y privados de combate de la pobreza, a fin de evaluar su pertinencia, focalización y alcance, con el propósito de determinar si los programas inciden —y en qué medida— en el ingreso de las familias beneficiadas.

2. Programas aplicados en Portezuelo

Diversas instituciones estatales y privadas, cada una con un programa específico, trabajan o han trabajado en Portezuelo en el combate de la pobreza:

a) Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)

Entidad estatal que operó formalmente en la comuna desde 1991 a 1997, lo cual, sin embargo, no incide mayormente en nuestras conclusiones, pues el grueso de sus recursos se invirtió en obras o proyectos que en gran parte siguen vigentes en la actualidad (1999), tales como obras de riego y programas de capacitación, de vivienda rural, de recuperación de los suelos, de desarrollo juvenil y de establecimiento de plantaciones frutales.

b) Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)

Se hizo presente en la comuna fundamentalmente por medio del proyecto PRODECOP-SECANO, que cubre la zona norte de la comuna, aproximadamente la mitad de su territorio. El proyecto PRODECOP-SECANO opera en lo esencial en dos frentes: por una parte, otorga financiamiento para actividades directamente vinculadas a la superación de la pobreza, como manejo de recursos naturales, construcción de pequeñas obras de riego y proyectos de producción forestal y agropecuaria; por otra, desarrolla actividades de apoyo a la producción, referidas al

establecimiento de pequeñas agroindustrias, talleres artesanales, viveros y bodegas, así como al mejoramiento de las unidades productivas y de la capacidad de gestión de los agricultores. Entre estas últimas actividades cabe destacar las referidas a manejo de poscosecha, comercialización, uso adecuado del agua, conservación de los suelos, fomento de las organizaciones campesinas e incorporación social de los jóvenes y de las mujeres (RIMISP, 1997).

c) Departamento de Acción Rural (DAR) de la Iglesia Católica

El DAR comenzó a trabajar en 1976 en la zona, y su ayuda se manifiesta principalmente en la entrega de asistencia técnica, de crédito para la producción y de capacitación para la constitución de sociedades de pequeños propietarios, que son las formas de organización más antiguas de Portezuelo. La constitución de estas sociedades permitió crear después varios comités de agricultores, una asociación gremial y, por último, una confederación regional de agricultores, organizaciones en que participan activamente las sociedades de pequeños agricultores. El DAR contribuye también al mantenimiento de varias escuelas y de un liceo municipal, al tiempo que organiza en forma periódica un festival folclórico, conocido en todo el país.

d) Agraria Sur Ltda.

Opera también esta consultora privada, ONG que lleva a cabo proyectos de investigación agropecuaria y cumple diversas tareas de transferencia de tecnología y desarrollo de proyectos de huertos y frutales. Tiene a su cargo un proyecto de innovación tecnológica para la incorporación de cepas finas de vid y para la agregación de valor en la producción apícola. Además, en virtud de un convenio con el INDAP, ejecuta actividades de transferencia de tecnología en beneficio de los pequeños viñateros de la zona, en lo relativo, por ejemplo, a asesoramiento técnico de los proyectos, asistencia local e introducción de riego tecnificado.

3. Información primaria

Para la obtención de esta información, se definió en primer lugar el universo del análisis, que en este caso estaría constituido por los hogares rurales de la comuna, esto es, por las familias que viven en explotaciones agrícolas, excluyendo las grandes plantaciones forestales y las grandes explotaciones agrícolas cuyos dueños viven fuera de la zona. Asimismo, para la realización de las encuestas pertinentes, se escogió una muestra formada por 200 hogares rurales. Como en Portezuelo hay 22 localidades rurales, se estimó la proporción de hogares rurales de cada localidad para fijar el número de encuestas que debían levantarse en cada una de ellas. Por último, los hogares a encuestar fueron elegidos al azar dentro de cada localidad.

La encuesta recogió información referida a la temporada agrícola 1998-1999, sobre los siguientes parámetros:

- (a) Composición del hogar: número de miembros, edad, sexo y grado de educación.
- (b) Composición de los ingresos del hogar: fuente y monto de los ingresos de los miembros del hogar, provenientes de: (i) el trabajo en la propia explotación silvoagropecuaria (si tenían tierras); (ii) actividades remuneradas agrícolas realizadas fuera del predio; (iii) actividades remuneradas no agrícolas realizadas dentro o fuera del predio, y (iv) actividades por cuenta propia no agrícolas.
- (c) Activos: construcciones y edificios; maquinaria, equipos y vehículos; tierras y animales, y participación de los hogares en organizaciones y proyectos sociales, productivos y de asistencia técnica.

B. Características de la comuna y de los hogares rurales

1. La comuna

Portezuelo tiene un total de 28 230 hectáreas, de las cuales cerca de 8 100 (29% del total) están dedicadas a la agricultura. La comuna se encuentra en una zona correspondiente al secano interior, de clima mediterráneo, con precipitaciones invernales de poco más de mil milímetros al año, y un verano caluroso y seco (Instituto de Estudios Rurales (IER) e INDAP, 1977, y FAO, 1997). En general, el agua para el consumo humano y, eventualmente, el riego de huertas caseras proviene de pozos y vertientes. La infraestructura de captación, acumulación y conducción de agua es escasa y de instalación relativamente reciente.

La población de la comuna, de 5 805 habitantes en 1994, es predominantemente rural, y la principal actividad económica es la producción agrícola,²⁹ dentro de la cual destacan el cultivo de la vid para su posterior transformación en vino. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en 1997 las viñas cubrían 2 920 hectáreas, esto es, 36% de la superficie destinada a la agricultura. A continuación vienen otros cultivos, como trigo blanco (1 831 hectáreas), avena (567 hectáreas) y lentejas (494 hectáreas), que se combinan en rotación con praderas que se mantienen por períodos de dos a tres años. También hay pequeños terrenos dedicados a porotos, arvejas y maíz.

La vid se cultiva en diversos tipos de suelo, con tecnología tradicional, sin riego y con escasa densidad. De las 2 920 hectáreas de vid, 1 257 están sembradas con cepa País, de características rústicas; 1 467 hectáreas están plantadas con variedades más finas para la producción de vino, y el resto corresponde a distintas variedades. La cepa País da origen a un vino dulce, que se mezcla con caldos de cepas finas para producir el vino característico de la zona.

El rendimiento fluctúa entre 1 440 y 12 600 litros por hectárea. El vino es adquirido casi en su totalidad por seis envasadores de la misma comuna y dos provenientes de localidades aledañas. Algunos de los productores grandes conservan el vino de mejor calidad, lo envasan en garrafas y lo venden directamente en el mercado final.

Los restantes rubros agrícolas también se cultivan sin riego y con técnicas tradicionales. La rotación de los cultivos suele provocar erosión, pues se utilizan arados de vertedera sobre suelos de mucha pendiente. Es común encontrar el barbecho de invierno a suelo descubierto, como una manera de controlar las malezas y facilitar las labores de arado a comienzos del otoño. La erosión se ha convertido en un problema bastante grave. Debido probablemente a ello y a factores como la pérdida de valor de los productos agrícolas y la escasa competitividad de los agricultores de la zona, como efecto de la tecnología atrasada que utilizan, la superficie sembrada con cultivos anuales disminuyó considerablemente entre 1976 y 1999 (11% el trigo, 28% las lentejas, 78% los porotos y 92% el maíz), aunque la superficie destinada a avena aumentó 654% en igual período.

En la comuna predomina ampliamente la pequeña propiedad: 85% de las explotaciones tienen menos de 20 hectáreas. Por otra parte, sólo 55% de la superficie declarada como de explotación agropecuaria se utiliza en actividades productivas.

Desde hace unos años han comenzado a ganar importancia las plantaciones forestales, especialmente las de pino radiata, que en 1994 cubrían 79% de la superficie plantada. El número de plantaciones aumentó de 90 en 1992 a 878 en 1993 y 1 425 en 1994.³⁰ El auge forestal, está en

²⁹ Hay también alguna actividad pecuaria.

³⁰ El aumento del número de plantaciones debe tomarse como un indicador indirecto, pues no se dispuso de datos acerca de la superficie correspondiente a las plantaciones iniciales y a las nuevas plantaciones, de modo que no es posible precisar el incremento experimentado por la superficie forestal, ni tampoco, como es natural, la proporción de la superficie comunal actualmente cubierta de plantaciones.

consonancia con la condición del terreno, pues más de 66% de la superficie de la comuna (cerca de 18 600 hectáreas) corresponde a suelos de clase VI, VII y VIII, es decir, poco aptos para el cultivo agrícola, recibió su impulso inicial del Decreto Ley N° 701 de 1974, sobre fomento forestal, que asignaba elevadas subvenciones a la forestación. Pese a los beneficios que puede traer consigo, en otros planos, la forestación en gran escala, sus efectos sociales no dejan de causar cierta inquietud en determinados sectores de Portezuelo, como autoridades civiles, ONG y pequeños productores, porque ello ha redundado en el desplazamiento de numerosas familias y ha puesto fin a los empleos temporales que ofrecían los fundos hoy transformados en plantaciones forestales.

En poco más de 66% de los predios, los habitantes rurales son propietarios de la vivienda, y aunque no hay escasez en este ámbito, muchas de las viviendas muestran deficiencias. En la cabecera municipal, por ejemplo, si bien 92% de las casas tienen acceso al alcantarillado público para la eliminación de aguas servidas, sólo 33% están conectadas al alumbrado público y únicamente 27% a la red de agua potable. Ello indica que en la comuna predominan condiciones de necesidades básicas insatisfechas, en un medio físico-ambiental limitado para la producción agropecuaria, cuyos habitantes tienen escasas posibilidades de insertarse masivamente en la economía nacional, por efecto de la estructura productivo-empresarial imperante en la zona.

2. Los hogares rurales

A partir de la definición oficial chilena de línea de pobreza, los hogares rurales de Portezuelo fueron clasificados para este estudio en tres categorías, indigentes, pobres y no pobres. Esta última categoría puede parecer demasiado amplia e indeterminada, en el sentido de abarcar hogares marcadamente ricos, pero está acotada por el hecho de que la encuesta se centró en hogares modestos. A continuación se resumen las características de los activos en capital humano, capital físico privado y capital público correspondientes a cada una de estas tres categorías.

a) Capital humano

En el cuadro 6 se presentan algunas características de los hogares, entre las que cabe destacar, por ejemplo, que el grado de pobreza es menor a medida que aumenta la edad promedio de los integrantes; por otra parte, contrariamente a lo que podría esperarse, el promedio de años de educación es más alto en los hogares indigentes que en los hogares pobres. Ello está relacionado con el hecho de que la edad promedio es menor en los hogares indigentes que en los pobres y, asimismo, con el mayor grado de escolaridad de las nuevas generaciones.

Por otra parte, con excepción de los hogares no pobres, los hombres tienen mayor nivel educativo que las mujeres, a pesar de que la edad promedio de hombres y mujeres es la misma en los hogares indigentes y los pobres. No obstante, ni los indigentes ni los pobres superan en promedio la enseñanza básica.

De la observación de las cifras se puede colegir que el grado de escolaridad no constituye un factor de diferenciación, seguramente por el escaso número de años de estudios formales que exhiben todos los estratos analizados.³¹

³¹ De hecho, una regresión entre ingreso *per cápita* (como variable dependiente) y años de educación y edad de los miembros de la familia (variable independiente), muestra un ajuste muy pobre ($R^2=0.051$) y un coeficiente de educación (0.012) no significativo ($t=0.854$).

Cuadro 6

CARACTERÍSTICAS DE LOS INTEGRANTES DEL HOGAR POR TIPO DE HOGAR

Variables por hogar	Indigentes			Pobres			No pobres		
	Promedio	Tamaño de la muestra	Coefficiente de Variación	Promedio	Tamaño de la muestra	Coefficiente de Variación	Promedio	Tamaño de la muestra	Coefficiente de Variación
Número									
Total integrantes	4.5	76	0.35	4.6	62	0.47	3.4	62	0.49
Hombres	2.5	76	0.45	2.4	62	0.53	1.7	62	0.57
Mujeres	2.0	76	0.56	2.2	62	0.68	1.7	62	0.65
Edad Promedio									
Total integrantes	30	76	0.39	35	62	0.33	45	62	0.39
Hombres	31	76	0.43	37	62	0.38	45	58	0.40
Mujeres	31	73	0.43	37	58	0.42	46	55	0.43
Años promedio de educación									
Total integrantes ^a	6.5	76	0.69	5.5	62	0.37	5.7	62	0.59
Hombres	6.4	75	1.03	5.2	62	0.55	5.4	57	0.65
Mujeres	5.4	73	0.43	5.1	58	0.47	5.8	55	0.54
Número de activos ^b	3.0	76	0.39	3.1	62	0.50	2.3	62	0.65
Tasa de dependencia ^c	0.6	76	0.88	0.6	62	1.05	0.5	62	1.12
Edad jefe de hogar	48	76	0.27	53	62	0.22	59	62	0.26
Años de educación jefe de hogar	4.6	76	0.65	3.8	62	0.69	4.1	62	0.80

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

^a Se aplica a personas de 15 años y más.

^b Personas de entre 15 y 65 años.

^c Número de personas que no trabajan por persona que trabaja.

Los hogares indigentes están formados principalmente por individuos de menos de 40 años, mientras que en los hogares no pobres el promedio de edad es mayor, pues casi 80% de sus integrantes tienen más de 41 años y, dentro de éstos, 51% corresponde a mayores de 65. La edad se distribuye en forma más equilibrada en los hogares pobres (véase el cuadro 7).

Cuadro 7

RANGOS DE EDAD POR TIPO DE HOGAR

(Porcentajes)

Rangos de edad	Indigentes	Pobres	No pobres	Total	
				(número)	(%)
Menos de 15 años	49.3	36.2	14.5	207	24.8
Entre: 15 y 40 años	43.3	32.3	24.4	337	40.5
Entre: 41 y 65 años	35.5	36.4	28.1	220	26.4
Más de 65 años	18.9	30.4	50.7	69	8.3
Total de individuos				833	100

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

La situación económica del hogar desempeña un papel importante en el ciclo de constitución, consolidación y declinación de la familia. El ahorro y la formación de capital tienen lugar normalmente en un período largo de tiempo, lo cual explica que los hogares de mayor edad promedio (los no pobres) exhiban ingresos más altos. A su vez, los hogares de edad promedio menor (indigentes y pobres) no han acumulado bienes que les permitan formar un capital propio, lo cual incide directamente en su nivel de ingreso.

b) El capital físico privado

En cuanto a la tenencia de la tierra, en 94% de los hogares encuestados las tierras eran propias, arrendadas o tomadas en mediería (véase el cuadro 8). En promedio, los hogares no pobres ocupan predios cuya superficie es 43% mayor que la de los hogares pobres y 89% mayor que la de los indigentes. Algo parecido ocurre, como era de esperar, con la proporción de la superficie total que es de propiedad de los campesinos: los hogares no pobres poseen más tierras que los pobres y éstos más que los indigentes.

Cuadro 8
DISTRIBUCIÓN DE LA SUPERFICIE POR TIPO DE HOGAR
(Hectáreas y porcentajes)

Hogares	Indigentes			Pobres			No pobres		
	Número	%	Tamaño de la muestra	Número	%	Tamaño de la muestra	Número	%	Tamaño de la muestra
Con tierra ^a	71	93.0	76	59	95.0	62	58	94.0	62
Sin tierra	5	6.6	76	3	4.8	62	4	6.5	62
Hogares con tierra	Promedio	Tamaño de la muestra	Coefficiente de Variación	Promedio	Tamaño de la muestra	Coefficiente de Variación	Promedio	Tamaño de la muestra	Coefficiente de Variación
Superficie									
Total (hectáreas)	4.40	71	1.21	5.80	59	1.84	8.30	58	1.90
Propia (%)	54.70	71	1.04	71.90	59	0.60	73.80	58	0.56
De riego (%)	1.20	71	5.16	3.70	59	4.27	3.10	58	4.61
Distribución de la superficie total (%)									
Cultivos básicos	29.86	71	1.05	22.69	59	1.15	16.17	58	1.48
Frutales	2.53	71	3.52	1.39	59	2.74	2.12	58	3.52
Viñas	17.15	71	1.47	20.16	59	1.29	29.86	58	0.96
Forraje	0	71	0	0.19	59	7.63	0	58	0
Hortalizas consumo fresco	3.12	71	4.39	3.70	59	3.60	1.13	58	4.81
Praderas	6.45	71	2.94	8.71	59	2.56	14.08	58	1.94
Plantaciones forestales	1.35	71	5.21	1.54	59	2.94	1.95	58	4.41
Otros usos ^b	39.53	71	0.82	41.61	59	0.78	34.69	58	0.88
Rendimiento de cultivos frecuentes (kg/hectárea)									
Trigo	1 093	39	0.61	1 739	32	1.13	2 001	25	1.01
Vid	3 376	39	1.09	3 501	32	1.03	5 770	43	0.68

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

^a Hogares con tierra propia, arrendada, tomada en mediería u otras tenencias.

^b Superficie en barbecho y descanso, superficie improductiva y superficie de construcciones.

La proporción de la superficie de la parcela dotada de riego puede considerarse como un indicador indirecto de la calidad de las tierras. Así, a medida que aumenta la pobreza, esa proporción es menor, aunque sólo 3.1% de la superficie total de los hogares no pobres cuenta con riego. Otro indicador de la calidad de los suelos es la proporción del predio plantada con frutales: los hogares más pobres tienen en promedio más frutales que los no pobres; sin embargo, al sumar la proporción de superficie plantada con viñas, se encuentra que la proporción de frutales disminuye conforme aumenta el grado de pobreza.

De modo análogo, el rendimiento del trigo y las viñas puede tomarse como indicador del nivel tecnológico. En el cuadro 8 se aprecia que tal rendimiento aumenta a medida que se eleva el ingreso *per cápita* del hogar. Es decir, los hogares menos pobres exhiben un mayor nivel tecnológico en sus principales cultivos, lo que redonda en mejores rendimientos y mayores ingresos por hectárea.

En el cuadro 9 se resumen las características de algunos activos físicos de los hogares. Como se advierte en él, 21% de los hogares no pobres cuentan con vehículos motorizados, proporción bastante más alta que la de los otros dos grupos. Por otra parte, la proporción de hogares que disponen de otros medios de transporte aumenta con la pobreza.³² También se observa que los hogares no pobres poseen más animales, entre bovinos y caballos, pero los hogares pobres tienen más caballos que los dos grupos restantes, porque son animales de labranza.

Cuadro 9
CARACTERÍSTICAS DE LOS ACTIVOS FÍSICOS POR TIPO DE HOGAR

	Indigentes			Pobres			No pobres		
	Número	%	Tamaño de la muestra	Número	%	Tamaño de la muestra	Número	%	Tamaño de la muestra
Hogares con:									
Casa habitación propia	74	97	76	61	98	62	57	92	62
Vehículo motorizado propio	2	3	76	4	7	62	13	21	62
Otros medios de transporte propios (incluye carretelas)	30	40	76	23	37	62	19	31	62
Valor de los activos	\$ Promedio	Tamaño de la muestra	Coefficiente de Variación	\$ Promedio	Tamaño de la muestra	Coefficiente de Variación	\$ Promedio	Tamaño de la muestra	Coefficiente de Variación
Implementos de labranza, cultivo y cosecha	38 698	76	1.02	30 177	62	1.11	30 952	62	1.42
Vehículos de transporte	39 474	76	5.00	417 984	62	5.20	534 355	62	2.89
Equipos e implementos riego	68 448	76	4.89	87 645	62	5.87	125 097	62	5.19
Casa habitación	1 107 911	76	0.97	1 217 140	62	1.41	1 300 968	62	0.98
Galpones y bodegas	141 078	76	1.95	365 349	62	2.39	422 371	62	3.45
Otras construcciones e instalaciones	58 750	76	3.74	20 806	62	3.11	255 323	62	4.66
Número de:									
Bovinos	2.1	7	1.09	3.2	8	1.12	3.7	13	0.63
Caballos	1.6	56	0.52	1.9	39	0.51	1.6	38	0.58

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

En promedio, el valor de los activos físicos declarados por los indigentes es ligeramente mayor que el de las otras categorías, aunque casi todos se refieren a implementos de trabajo de tiro animal, como arados de madera y rastras de hierro. Por otra parte, como era de esperarse, el valor de los demás bienes es mayor entre los menos pobres.

³² Debe tenerse en cuenta que, en Portezuelo, la distancia promedio al centro urbano más cercano es de 10.5 kilómetros.

c) El capital público

No hay grandes diferencias entre los diversos tipos de hogar en cuanto a distancia de los centros urbanos (aproximadamente 10 kilómetros) y distancia a la que pasa la locomoción colectiva (aproximadamente un kilómetro). No obstante, hay una mayor proporción de hogares pobres que tienen problemas de desplazamiento, en el sentido de que los caminos que llegan a ellos son intransitables parte del año o transitables todo el año con dificultades; a la inversa, hay mayor proporción de hogares no pobres³³ que tienen acceso a caminos ripiados.

3. Ingresos de los hogares

En esta sección se pasará revista a la composición del ingreso y del trabajo del hogar, y a la composición del ingreso *per cápita*.

a) Composición del ingreso y del trabajo del hogar

En el cuadro 10 se muestran el ingreso anual total promedio de los hogares y su composición, según el origen del ingreso: producción silvoagropecuaria, trabajo agrícola fuera del predio, trabajo no agrícola y otros ingresos no autónomos del hogar. El ingreso no agrícola se refiere a ingresos por empleo remunerado no agrícola (ERNA) y por empleo en actividades que se efectúan en el hogar. Las proporciones corresponden a la separación entre ingreso autónomo e ingreso no autónomo, que son los dos grandes componentes del ingreso total. En consecuencia, las proporciones del ingreso agrícola y del no agrícola se calculan sobre la base del ingreso autónomo.

Cuadro 10
COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS ANUALES POR TIPO DE HOGAR
(Pesos de marzo de 1999 y porcentajes)

Tipo de Hogar	Agrícola	%	No agrícola	%	Autónomo	%	No autónomo	%	Ingreso Total ^a
Indigentes	185 612	715	74 041	28.5	259 653	55.8	205 958	44.2	465 611
Pobres	392 205	65.2	209 631	34.8	601 835	57.2	450 215	42.8	1 052 050
No pobres	834 847	54.7	691 804	45.3	1 526 650	70.8	633 001	29.2	2 159 651

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

Nota: El ingreso agrícola es el ingreso neto del hogar proveniente de la producción de las tierras, más el ingreso proveniente del trabajo en otros predios o fincas, en actividades agropecuarias. El ingreso no agrícola es el ingreso proveniente del trabajo asalariado en actividades no agropecuarias (ERNA asalariado), más el ingreso proveniente de cualquier actividad no agropecuaria por cuenta propia (ERNA por cuenta propia).

^a Subsidios, pensiones, remesas, arriendo de tierras y venta de activos.

Ingresos: Autónomo = agrícola + no agrícola
Total = autónomo + no autónomo

Los hogares indigentes son los más dependientes del ingreso agrícola. Sin embargo, en términos absolutos, el ingreso agrícola de los hogares no pobres es mucho mayor que el de los pobres y el de éstos, a su vez, es también mucho mayor que el de los indigentes. En el caso de estos últimos, la mayor gravitación del ingreso agrícola se debe al hecho de que el ingreso total del hogar es muy bajo, y no a que este ingreso sea alto en términos absolutos.

³³ De hecho, de la regresión lineal entre el ingreso *per cápita* (como variable dependiente) y la distancia al centro urbano, la distancia a la movilización colectiva y la calidad de los caminos (como variables independientes), se obtiene un ajuste muy pobre ($R^2=0.006$), no significativo ($F = 0.526$) y coeficientes de regresión estandarizados no significativos.

El ingreso no agrícola es también muy importante en la constitución del ingreso total. Su gravitación aumenta a medida que disminuye la pobreza, lo que indica que las mayores oportunidades de generar ingresos, en cantidad y calidad, por medio de actividades secundarias y terciarias, parecen estar relacionadas con características que se dan sobre todo entre los menos pobres, como son la propiedad de distintos tipos de activos o el acceso a éstos.

Por otra parte, todos los hogares, cualquiera que sea su categoría, parecen depender en buena medida del ingreso no autónomo —constituido, entre otros componentes, por pensiones, subsidios, remesas de parientes o amigos, arriendo de tierras o venta de activos—, que representa más de 40% del ingreso total en el caso de los indigentes y los pobres y cerca de 30% en el de los no pobres.

Al desagregar los ingresos no autónomos (véase el cuadro 11), se observa que, en promedio, una mayor proporción del ingreso de los hogares pobres está representada por los subsidios —que comprenden pensión y alimentación escolar, asignación familiar, pensiones asistenciales y subsidio único familiar—, mientras que el ingreso no autónomo proveniente de las pensiones —jubilación, renta vitalicia, pensión de invalidez, pensión de viudez y pensión de orfandad— aumenta conforme disminuye el grado de pobreza. Lo elevado del ingreso no autónomo de los hogares no pobres se explica parcialmente por los ingresos provenientes de otras fuentes, como remesas o venta de activos.

Cuadro 11
INGRESO ANUAL NO AUTÓNOMO PROMEDIO:
DESCOMPOSICIÓN POR FUENTE DEL INGRESO Y TIPO DE HOGAR
(Pesos de marzo de 1999)

Hogares	Total	Subsidios	Pensiones	Otras fuentes ^a
Indigentes	205 958	115 015	76 889	14 054
Pobres	450 215	196 326	185 179	68 710
No pobres	633 001	149 656	316 667	166 677

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

^a Incluye, entre otros, ingresos por arriendo o venta de tierras, equipos, maquinarias u otros activos, herencias o remesas de parientes o amigos.

El aporte al ingreso del hogar representado por el trabajo de los miembros activos es mayor entre los no pobres, los cuales trabajan en promedio más días (210.3) que los miembros activos de los hogares pobres (169.1), y casi el doble que los de los hogares indigentes (106.8). La mayor diferencia se da en cuanto a jornadas en actividades no agrícolas, que entre los no pobres llegan a 119.8 y representan más de la mitad de los días trabajados en el año. Los miembros activos de los hogares indigentes son los que menos días trabajan en actividades no agrícolas (34.8).

Este último dato parece indicar que los más pobres encuentran mayores barreras para trabajar en actividades no agrícolas, lo cual puede estar relacionado con el hecho de que viven en lugares más apartados y, también, con el hecho de que no poseen activos suficientes para agregar valor a su propia producción primaria o para comercializarla.

El cuadro 12 está referido al trabajo agrícola realizado fuera del predio y a las diferencias que existen al respecto entre los distintos tipos de hogares. Los campesinos indigentes trabajan casi únicamente en el cultivo o la cosecha de frutas, labores que no requieren ninguna clase de equipo o implemento de trabajo. Los campesinos pobres y los no pobres tienen mayor participación en otras labores. Cabe indicar, por otra parte, que cerca de 20% de los campesinos que trabajan fuera del hogar, cualquiera que sea su tipo, necesitan algún medio de locomoción para llegar al sitio de trabajo.

Cuadro 12
EMPLEOS AGRÍCOLAS EXTRAPREDIALES SEGÚN TIPO DE HOGAR
(Porcentajes)

	Indigentes	Pobres	No pobres
Tipo de trabajo extrapredial (tamaño de la muestra)	53	35	22
Trabaja en labores o cosecha de cultivos o frutales	98.1	91.4	95.5
Trabajos distintos en otras actividades agropecuarias	1.9	8.6	4.5
Lugar de trabajo (tamaño de la muestra)	59	42	22
Campo de los vecinos	61.0	47.6	72.7
Campos más distantes; no necesita locomoción	18.7	26.2	9.1
Campos más distantes; necesita locomoción	20.3	26.2	18.2

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

Siempre en lo concerniente al trabajo fuera del predio, todos los encuestados, cualquiera que sea su categoría, trabajan principalmente de la elaboración de vino, pero esa dependencia es mayor entre los pobres y los indigentes; aparte del vino, casi 20% de los miembros de los hogares no pobres se emplean en casas particulares o en oficinas y empresas privadas, y aproximadamente 13% se dedican al comercio.

Las remuneraciones son más altas a medida que disminuye la pobreza. Por otra parte, en los hogares no pobres, la remuneración diaria del trabajo en la propia producción agrícola es mayor (15 885 pesos) que la del trabajo en labores no agrícolas (8 530 pesos). Los pobres perciben 5 865 y 5 690 pesos, y los indigentes 3 203 y 4 197 pesos por una y otra forma de trabajo.

Ello es perfectamente explicable, porque los productores pobres y no pobres suelen invertir sus recursos de capital humano primordialmente en las actividades que generan un mayor retorno marginal, y por eso asignan más recursos a las actividades agrícolas —por cuenta propia o asalariadas— que a las no agrícolas. Sin embargo, no ocurre así con los indigentes, que perciben un retorno más alto trabajando en actividades no agrícolas. Ello puede obedecer a las mayores posibilidades que tienen de emplearse en actividades no agrícolas, y al bajo nivel de producción que obtienen en sus propias explotaciones, como consecuencia de lo limitado de sus recursos productivos.

b) Composición del ingreso *per cápita*

Los miembros de los hogares más pobres dependen más que los restantes de las actividades agrícolas; a medida que se eleva el ingreso *per cápita*, aumenta también la importancia del sector no agrícola como fuente de ingreso, especialmente en los hogares no pobres (véase el cuadro 13). La remuneración del trabajo en actividades agrícolas en la parcela propia es mucho menor en los hogares indigentes y pobres que en los no pobres.

Cuadro 13
INGRESO NETO PROMEDIO *PER CÁPITA*: COMPOSICIÓN SEGÚN TIPO DE HOGAR
(Pesos de marzo de 1999)

Hogares	Agrícola	No agrícola	Autónomo	Total
Indigentes	45 734	16 157	61 891	104 232
Pobres	85 261	44 637	129 898	230 078
No pobres	303 460	186 799	490 259	725 772

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

Sin considerar los ingresos no autónomos, la mayor parte del ingreso proviene, en todos los hogares, del ingreso agrícola. Sin embargo, en los hogares no pobres el ingreso no agrícola es mucho más alto que en los hogares pobres e indigentes y, además, representa 38% del ingreso autónomo.

4. Relación entre los ingresos y algunos activos

En general, a medida que aumenta el número de miembros activos, se incrementan los ingresos autónomos del hogar (véase el cuadro 14). Asimismo, conforme aumenta la edad del jefe de hogar, aumentan el ingreso total y el ingreso agrícola, pero disminuye el ingreso no agrícola. Por otra parte, en los hogares con jefatura femenina se depende más de los otros ingresos que en los hogares con jefe de hogar masculino, los cuales perciben en promedio mayores ingresos que los hogares encabezados por mujeres.³⁴

Cuadro 14
INGRESO DE LOS HOGARES RURALES SEGÚN EL CAPITAL HUMANO
(Pesos)

Por hogar	Tamaño de la muestra	Agrícola	No agrícola	Autónomo	Total
Número de miembros activos					
0	7	1 195 921	23 500	1 219 421	1 940 392
1	23	189 879	101 209	291 087	917 884
2 a 3	112	354 269	259 112	613 381	899 731
Más de 3	58	651 154	517 297	1 168 451	1 707 722
Edad del jefe de hogar					
Menos de 40 años	42	333 177	348 177	681 448	843 808
De 40 a 65 años	115	433 039	329 789	762 827	1 161 256
Más de 65 años	43	613 740	208 441	822 181	1 523 892
Sexo del jefe del hogar					
Femenino	27	353 508	261 888	615 395	1 183 608
Masculino	173	466 121	314 711	780 833	1 170 834
Educación del jefe del hogar					
Sin educación	29	461 897	260 772	722 669	1 236 569
De 1 a 6 años	126	391 271	235 188	626 459	1 059 249
Más de 6 años	45	610 856	540 445	1 151 300	1 448 575

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

El ingreso total es mayor en aquellos hogares en que el jefe tiene más de seis años de educación, aunque los hogares en que el jefe no tiene educación perciben en promedio ingresos superiores a aquellos en que el jefe estudió entre uno y seis años. Los hogares en que el jefe tiene más de seis años de educación perciben ingresos agrícolas y no agrícolas más altos.

En los hogares indigentes el ingreso aumenta con el ciclo de vida. Los hogares en declinación son los que alcanzan el mayor ingreso promedio. En los hogares no pobres, en cambio, los que están en consolidación son los que obtienen los mayores ingresos, mientras que en los hogares pobres el ingreso prácticamente no varía según el ciclo de vida.

³⁴ La relación entre el ingreso total (como variable dependiente) y el número de activos, la edad de los miembros del hogar y el sexo del jefe de hogar (variables independientes) da origen, respectivamente, a los siguientes coeficientes de regresión: 2.584 ($\alpha=0.012$), 2.990 ($\alpha=0.003$) y 0.533 ($\alpha=0.593$). Con ello se confirma el papel que desempeñan el número de activos y la edad en los ingresos del hogar.-

Cuadro 15
INGRESO TOTAL ANUAL PROMEDIO SEGÚN CICLO DE VIDA Y GRADO DE POBREZA
Pesos y porcentajes)

Tipo de hogares	Indigentes		Pobres		No pobres	
	Ingreso total promedio	Hogares (%)	Ingreso total promedio	Hogares (%)	Ingreso total promedio	Hogares (%)
En formación	384 316	19.7	1 106 880	6.5	1 666 935	11.3
En consolidación	423 533	51.3	1 031 201	51.6	2 837 473	25.8
En declinación	565 875	30.0	1 069 274	41.9	1 970 007	62.9
Total	457 444	100	1 052 050	100	2 159 651	100

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

Hay que tener en cuenta el papel que desempeñan otros factores en el nivel de los ingresos familiares, como los activos relacionados con el proceso de acumulación y formación de capital, pues de ellos depende en parte el tiempo que se demora una familia en lograr una acumulación mínima que se refleje en los ingresos. Así, el ingreso total está estrechamente correlacionado con el valor de los activos físicos, incluyendo la amplitud de la explotación y excluyendo el valor de los implementos y las construcciones. Del mismo modo, hay encadenamientos entre activos, en la medida en que la posesión de ciertos activos (por ejemplo, riego) suele ir acompañada de la posesión de otros bienes, a veces complementarios, como equipos especializados, bodegas y maquinarias.

En general, los hogares que disponen de mayor cantidad de activos físicos o de activos de mayor valor perciben ingresos más altos. En los hogares de todas las categorías se advierten diferencias de ingreso bastante marcadas entre aquellos que poseen determinados activos y aquellos que carecen de éstos, como implementos de labranza y transporte automotor, aunque no ocurre así en lo que concierne a la posesión de otros elementos, como equipos de riego y construcciones tales como bodegas y galpones.

Como era de esperar, los hogares que poseen predios de cierta extensión perciben mayores ingresos agrícolas, ingresos autónomos e ingreso total que los que no poseen tierras o tienen parcelas muy pequeñas, de no más de una hectárea. Sin embargo, los hogares sin tierra perciben un ingreso no agrícola mucho mayor que los que poseen tierras. Por su parte, los hogares que poseen viñas, frutales o ambos a la vez obtienen ingresos agrícolas más elevados que los restantes.

C. Instrumentos de combate contra la pobreza rural

En esta sección se analizan la cobertura y la focalización de los programas mencionados al comienzo, así como su efecto sobre el ingreso de los hogares.

1. Participación de los hogares en proyectos y organizaciones

El FOSIS, el INDAP, el DAR y la Agraria Sur atienden a los hogares rurales por medio de diversos proyectos y servicios. Ahora bien, dos de los aspectos más sobresalientes de la experiencia de Portezuelo es, primero, que la atención se concentra mayoritariamente (73.9%) en los hogares pobres e indigentes —el resto corresponde a los hogares no pobres—, y, segundo, que los hogares son atendidos por varios proyectos a la vez. Con todo, aunque algunos hogares se benefician de la acción simultánea de hasta cinco proyectos (véase el cuadro 16), lo más frecuente es que la atención provenga de uno o dos proyectos, lo que indica que no hay concentración en la captación de los servicios. No obstante, cabe destacar que muchos hogares, sean indigentes, pobres o no pobres, no están atendidos por ningún proyecto, aunque de todos modos la proporción de hogares no pobres que no reciben atención es mayor.

Cuadro 16
NÚMERO DE PROYECTOS EN QUE PARTICIPAN
LOS HOGARES E INGRESO TOTAL POR TIPO DE HOGAR
(Pesos y porcentajes)

Hogares atendidos Número de proyectos	Indigentes		Pobres		No pobres	
	Número de hogares	Ingreso total promedio	Número de hogares	Ingreso total promedio	Número de hogares	Ingreso total promedio
Ninguno	28	430 198	25	998 326	32	1 761 376
1	23	556 779	18	995 998	14	2 251 605
2	14	342 914	8	1 094 287	11	2 530 994
3	7	506 769	7	1 263 512	3	1 766 088
4	3	549 856	3	1 186 543	1	2 871 527
5	1	537 191	-	-	-	-
Más de 5	-	-	1	1 182 453	1	10 001 265
Total proyectos	48		37		30	
Porcentajes	41.7		32.2		26.1	

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

Como se advierte en el cuadro 16, no hay una relación clara entre el número de proyectos que puedan beneficiar a los hogares y el ingreso total promedio.³⁵ Entre los hogares indigentes, el ingreso promedio presenta variaciones que no pueden asociarse al número de proyectos de que se benefician. Por otra parte, se observa una baja notoria en el ingreso promedio de los hogares que reciben servicios de dos proyectos a la vez. Sin embargo, los ingresos más bajos parecen registrarse, en general, entre los hogares indigentes que no reciben atención de ningún proyecto.

El ingreso promedio de los hogares pobres se incrementa al aumentar a tres el número de proyectos que los benefician. Es interesante notar que, al parecer, no hay diferencias en cuanto a ingresos entre los hogares pobres que son atendidos por un solo proyecto y aquellos que no son atendidos por ninguno.

El ingreso promedio de los hogares no pobres varía según si reciben o no reciben atención, pues, en general, tal indicador tiende a aumentar cuando tienen acceso a un número mayor de proyectos, con excepción de los hogares atendidos por tres proyectos a la vez.

2. Impacto sobre la pobreza y el ingreso

Pese a todo, como puede verse en el cuadro 17, los programas mencionados tienen algún efecto en el ingreso de los hogares, o al menos un efecto mayor que el ejercido por proyectos de otro tipo, por ejemplo, aquellos que están a cargo de la municipalidad de Portezuelo. Sobresale a este respecto el hecho de que el ingreso promedio total de los hogares que reciben servicios de los programas de la municipalidad, o de proyectos de otro tipo, sea bastante más bajo que el de los hogares que participan en los proyectos productivos del FOSIS, el DAR, el INDAP y la Agraria Sur, o que el de los hogares que no son atendidos por ningún proyecto. Cabe destacar, en igual sentido, que el ingreso promedio autónomo de los hogares que participan en proyectos del INDAP y el ingreso promedio total de aquellos que participan en proyectos del FOSIS son mayores que los correspondientes a los hogares no atendidos por estos proyectos.

³⁵ El coeficiente de correlación de Pearson entre ingreso promedio y número de proyectos que atienden a los hogares es de 0.142, significativo a 0.047.

Cuadro 17
INGRESO ANUAL DE LOS HOGARES SEGÚN PROYECTOS
(Pesos)

Proyectos	Tamaño de la muestra	Ingresos del hogar			
		Agrícola	No agrícola	Autónomo	Total
Productivos					
Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	16	606 796	284 747	891 927	1 762 204
Municipalidad	5	366 735	4 660	371 395	777 839
Depto. de Acción Rural de la Iglesia Católica (DAR)	23	391 635	352 228	743 863	1 457 082
Agraria Sur Ltda..	40	501 759	369 885	871 644	1 452 057
Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)	46	579 357	447 681	1 027 037	1 558 261
Otros proyectos productivos	26	283 787	245 976	529 764	1 306 946
Otros proyectos					
De mejoramiento, construcción, servicios públicos o infraestructura rural	39	482 100	288 259	770 359	1 326 789
Otro tipo de proyectos	3	246 597	270 333	516 930	652 647
Ningún proyecto	85	429 974	290 160	720 134	1 098 443

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

En cuanto al ingreso agrícola, cabe indicar que es mayor en los hogares vinculados a aquellos proyectos del FOSIS, el INDAP y la Agraria Sur que contemplan actividades de carácter productivo. Los hogares atendidos por proyectos del INDAP perciben ingresos no agrícolas bastante superiores al obtenido por los restantes hogares, cualquiera que sea el tipo de programa al que se vinculan. Esta circunstancia puede ser reflejo del efecto positivo que ejercen aquellos programas del INDAP que apuntan específicamente al fomento de agroempresas de transformación y de otras actividades productivas no propiamente agrícolas.

Los hogares no pobres atendidos por proyectos productivos del INDAP perciben, en promedio, ingresos más altos que los hogares no pobres vinculados al FOSIS. En este mismo sentido, los hogares indigentes y pobres que se benefician de proyectos productivos del INDAP tienen un ingreso inferior a los demás hogares de su misma categoría no vinculados al INDAP, lo cual podría atribuirse a que los primeros, a diferencia de los segundos, no poseen aún la cantidad mínima de activos necesaria para dinamizar la producción agrícola. Por otra parte, en el caso de los hogares pobres y no pobres, el acceso a varios proyectos a la vez parece redundar en un ingreso promedio anual mayor que el que corresponde a los hogares pobres y no pobres que no se benefician de una combinación de proyectos.

Para explicar la formación del ingreso autónomo de los hogares (véase el cuadro 18), se ajustó un modelo lineal de regresión. Como es normal en los modelos que procuran explicar los ingresos con información puntual, el ajuste del modelo es bajo pero altamente significativo. En este caso no se incluyó el precio de los productos agrícolas, circunstancia que incide aún más en el coeficiente de ajuste del modelo.

En general, los coeficientes de las variables artificiales (*dummy*) utilizadas para evaluar la contribución de los programas al ingreso autónomo no son significativos. Aceptando un nivel de 8% para el coeficiente que corresponde a la participación en el proyecto productivo de Agraria Sur Ltda., el coeficiente negativo de esta variable indica que la no participación en el proyecto explica en mayor medida la formación del ingreso autónomo que la participación en el proyecto. Estas cifras confirman lo que se había dicho antes, en el sentido de que no parece haber una relación clara entre la adscripción a los proyectos y los ingresos que se obtienen.

Cuadro 18

**CONTRIBUCIÓN DE LOS ACTIVOS Y LOS PROGRAMAS DE COMBATE
DE LA POBREZA A LA FORMACIÓN DEL INGRESO AUTÓNOMO DE LOS HOGARES**

	Coefficientes B	Error estándar	Coefficientes estandarizados Beta	t	Significativo
Intercepto	738 371,873	232 798,622		3 172	.002
Personas activas/hogar	146 635,880	48 664,806	.188	3 013	.003
Superficie total (hectáreas)	16 240,754	7 031,812	.158	2 310	.022
Proporción de la superficie con riego	15 630,635	5 735,083	.171	2 725	.007
Posesión de vehículo ^a	750 756,778	221 794,245	.220	3 385	.001
Participación en alguna organización ^a	-781 699,782	226 089,390	-.212	-3 457	.001
Proyectos:					
Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) ^a	23 283,970	162 322,386	.009	.143	.886
Agraria Sur Ltda. ^a	-305 480,874	172 599,820	-.110	-1 770	.078
Departamento de Acción Rural de la Iglesia Católica (DAR) ^a	-12 870,435	208 163,208	-.004	-.062	.951
Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) ^a	149 036,819	241 756,707	.036	.616	.538
Valoración de construcciones e instalaciones (pesos/hogar)	8 759E-02	.035	.174	2 514	.013

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

Nota: $R^2 = 0.358$; $F = 10.525$; significativo = 0.000; grados de libertad = 199; variable dependiente: salario autónomo (pesos/año) = ingreso agrícola + ingreso por empleo remunerado no agrícola.

^a (1= sí; 0= no)

El modelo ofrece una explicación del ingreso autónomo a partir de la posesión de activos y el acceso a éstos, particularmente de los activos de capital humano o de aquellos que son de propiedad privada de los miembros del hogar. Factores como el número de personas económicamente activas en el hogar, el acceso al riego y la propiedad de activos financieros (vehículos, tierra, construcciones e instalaciones), contribuyen en forma directa y significativa a elevar el ingreso autónomo de los hogares.

Llama la atención que, además de la participación en los programas contra la pobreza, otros factores, como el capital social (participación en organizaciones sociales de todo tipo), no sólo contribuyen a explicar el ingreso del hogar, sino que muestran el mayor coeficiente significativo, pero con signo contrario, lo cual indica que el ingreso autónomo de los hogares aumentará en la medida en que sus miembros no participen en tales organizaciones.

Las variables artificiales utilizadas no discriminan suficientemente entre los distintos tipos de proyecto, ni entre los beneficios específicos que cada hogar deriva de ellos. En consecuencia, quedan escondidos diversos servicios correspondientes a cada uno de los programas a que se vinculan los hogares, servicios que, si bien no permiten explicar en su conjunto los cambios en los ingresos, sí podrían haberlos explicado si se hubiera podido llegar a especificaciones más precisas. Así ocurre con los programas que ofrecen acceso al riego por medio de subsidios y créditos complementarios, o los referidos a transferencia de tecnología, los cuales, según se ha estimado, tienen efectos positivos sobre el ingreso a nivel nacional (Comité Interministerial, 1998).

D. Conclusiones

Las conclusiones se referirán a cinco dimensiones: el enfoque territorial, los activos, la composición del ingreso, el efecto de los programas de combate de la pobreza, y la focalización de los programas.

1. Con relación al enfoque territorial

a) El enfoque territorial permite, entre otras cosas, examinar las posibles relaciones existentes entre las características de los hogares y los programas de combate de la pobreza. En este caso, ha permitido comparar hogares pobres con no pobres y, a la vez, comparar hogares que participan en los programas con aquellos que no participan. Asimismo, mediante este enfoque se pudo analizar las relaciones existentes entre la situación de pobreza y el acceso a diversos tipos de activos, la composición de los ingresos y el posible efecto de los programas contra la pobreza en la formación del ingreso autónomo.

b) Sin embargo, para establecer con precisión las relaciones entre tales elementos, es necesario disponer de información detallada, lo que no ocurrió en este caso. Si se hubiera tenido un conocimiento más específico de los servicios prestados por los programas, el enfoque territorial habría reflejado en mejor forma el efecto de éstos en la formación de los ingresos.

2. Con relación a los activos

a) Hay una relación clara entre el acceso a los activos y el grado de pobreza, medido por el ingreso, de los hogares (indigentes, pobres y no pobres). La pobreza disminuye a medida que los hogares tienen más activos, medidos por la cantidad correspondiente a cada uno de ellos.

b) Los activos privados (tierra, riego, maquinaria, vehículos y otros) tienen mayor incidencia en la formación del ingreso que los activos públicos (cantidad y calidad de los caminos, localización) y que los activos de capital social (organizaciones de productores y organizaciones de carácter social y cultural). De hecho, el coeficiente de regresión entre ingreso y participación en organizaciones es negativo.

c) Entre los activos de capital humano, uno de los más importantes es el número de miembros en edad de producir. La tasa de dependencia (miembros económicamente pasivos/miembros económicamente activos) varía con el ciclo de vida de los hogares. En los hogares indigentes, el ingreso aumenta con el ciclo de vida del hogar, y los hogares en declinación son aquellos que obtienen el mayor ingreso promedio. En cambio, entre los no pobres, los hogares en consolidación son los que alcanzan los mayores ingresos, mientras que en los hogares pobres, el ingreso prácticamente no varía con el ciclo de vida. En ningún caso los años de educación formal hacen diferencia en cuanto a los ingresos del hogar, probablemente porque en el universo analizado los años de educación no sobrepasan el umbral mínimo necesario.

d) La utilización de la tierra está relacionada con los niveles de ingreso. Los hogares indigentes dedican una mayor proporción de tierra a cultivos básicos que los hogares pobres y no pobres; asimismo, dedican una menor proporción de tierra a cultivos permanentes (viña y praderas). Sin embargo, el uso de la tierra está asociado también a la disponibilidad de capital de trabajo, las condiciones físicas del terreno y a la capacidad de asumir riesgos.

3. Con relación a la composición del ingreso

a) El ingreso autónomo (agrícola y no agrícola) es mayor que el ingreso no autónomo, pero la proporción del ingreso no autónomo en el ingreso total aumenta conforme aumenta el grado de pobreza.

b) De hecho, más de la mitad del ingreso no autónomo de los hogares indigentes proviene de subsidios, proporción que es menor en los hogares pobres y bastante menor en los no pobres. La relación es inversa en el caso del ingreso proveniente de pensiones y de otras fuentes.

c) El ingreso agrícola es el principal componente del ingreso autónomo, pero su importancia decrece a medida que los hogares son menos pobres. En los hogares indigentes, el

ingreso agrícola representa una mayor proporción del ingreso autónomo que la registrada en las demás categorías, pero en términos absolutos es menor que el ingreso agrícola de los hogares pobres y mucho menor que el de los no pobres

d) Por otra parte, la proporción que representa el ingreso no agrícola en el ingreso del hogar se incrementa conforme disminuye la pobreza. En consecuencia, durante la transición de indigente a pobre y a no pobre, el ingreso autónomo del hogar aumenta y parece transitar desde una situación de mayor dependencia con respecto al ingreso agrícola a una de mayor dependencia con respecto al ingreso no agrícola, lo cual deja ver que mientras mayor sea el acceso a los activos, mayores serán las posibilidades de obtener ingresos no agrícolas.

e) Las actividades asalariadas no agrícolas (jornales/año) representan una proporción menor del trabajo en los hogares indigentes que en los hogares pobres y mucho menor que en los no pobres. Ello habla de la existencia de barreras de entrada a actividades no agrícolas para los miembros de los hogares con menos acceso a activos privados.

4. Con relación a los programas de combate de la pobreza

a) Los hogares de menores ingresos participan más en los proyectos de alivio de la pobreza, y su participación disminuye a medida que mejora su situación.

b) En general, los programas contra la pobreza no tienen una influencia significativa directa en el ingreso autónomo de las familias (véase nuevamente el cuadro 18). Ello puede estar relacionado con problemas de focalización y con la naturaleza misma de los programas, pues no todos están concebidos como programas directamente asociados al alivio de la pobreza.

c) Los hogares que perciben un ingreso total más bajo participan en proyectos impulsados por la municipalidad y por otras instituciones, distintas de los cuatro programas a que se ha hecho referencia. En cambio, los hogares que perciben mayores ingresos participan en proyectos productivos del FOSIS y del INDAP, y el mayor ingreso autónomo corresponde a hogares que participan en proyectos del INDAP.

d) Hay una relación robusta entre ciertos activos, la formación del ingreso y proyectos específicos de algunos de los cuatro programas mencionados. El acceso al riego y a los equipos correspondientes explica parte de los ingresos; no debe olvidarse que el INDAP y el FOSIS llevan a cabo proyectos precisamente destinados a dotar de riego a pequeños agricultores y a financiar la compra de los equipos pertinentes, lo cual se traduce a la larga en un aumento del ingreso. Ello indica que si bien algunos proyectos específicos realmente contribuyen a mejorar las condiciones económicas de los campesinos, es difícil determinar con precisión su efecto, por el hecho de formar parte de programas más amplios, que prestan diversos servicios en forma simultánea.

e) En consecuencia, para aumentar la eficacia de los programas, parece conveniente focalizar con mayor precisión sus servicios. Todo indica, por ejemplo, que los proyectos de riego del INDAP tienen un impacto favorable directo en los hogares pobres e indigentes, cosa que no parece ocurrir con algunas de sus restantes actividades. Parecido efecto positivo tienen otros programas del INDAP, como los destinados al fomento de pequeñas agroempresas, que también parecen ejercer una influencia bastante directa en la formación del ingreso autónomo.

5. Con relación a la focalización de los programas

a) Los programas contra la pobreza se concentran en los hogares indigentes y pobres. No obstante, sólo una pequeña proporción de éstos son atendidos por más de dos proyectos a la vez, lo cual indica que la distribución de los beneficios es relativamente equitativa.

b) Si bien, con excepción del FOSIS, los programas analizados en este artículo atienden a un número proporcionalmente mayor de hogares indigentes y pobres, del FOSIS se vuelcan en mayor proporción hacia los hogares no pobres, lo que da cuenta de una distorsión en cuanto a focalización.

c) Los hogares pobres tienen una participación mayor que los hogares indigentes en los proyectos productivos, especialmente los del INDAP y de Agraria Sur Ltda., lo que indica que hay barreras en el acceso a ciertos activos vinculados directamente a la producción agrícola.

VIII. Colombia: el Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC)

*Ricardo Vargas del Valle*³⁶

A. El contexto general de la pobreza rural en Colombia

Actualmente, cerca de 26% de la población colombiana (unas 10 millones de personas) vive en las zonas rurales. Desde la década de 1970 se ha observado una mejoría considerable de las condiciones de vida del sector rural: por ejemplo, las NBI disminuyeron de 88.4% en 1973 a 58.9% en 1993, alcanzando con ello el mismo nivel que el sector urbano tenía en 1973. Sin embargo, la situación de pobreza, medida por los ingresos, no refleja la misma tendencia. Entre 1978 y 1995 (véase el cuadro 19), los ingresos rurales tuvieron un aumento casi imperceptible —la población bajo la línea de pobreza disminuyó de 70.3% a 68.9%—, aunque registraron una mejora importante entre 1978 y 1988: los pobres disminuyeron casi 8 puntos, para aumentar nuevamente en la primera mitad de la década de 1990, quizás por el efecto combinado de la apertura comercial, los bajos precios internacionales y el comportamiento climático. Similar desempeño

³⁶ Consultor independiente, Colombia.

mostró en el período 1978-1995 la población rural que se encuentra por debajo de la línea de indigencia, aunque con mayores contrastes en relación con la mejoría de los ingresos urbanos.

Cuadro 19
COLOMBIA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA, 1978-1995

		1978	1988	1991	1995
Línea de pobreza	<i>(% de la población)</i>				
Urbana		48.3	44.3	47.3	42.5
Rural		70.3	62.6	68.4	68.9
Total		58.1	54.0	56.3	53.8
Línea de indigencia	<i>(% de la población)</i>				
Urbana		15.9	15.9	15.3	12.9
Rural		41.4	43.3	41.5	37.2
Total		25.1	27.2	23.0	20.3
Coefficiente de Gini	<i>(distribución del ingreso de los hogares)</i>				
Urbana		0.51	0.49	0.51	0.52
Rural		0.50	0.51	0.57	0.49
Total		0.54	0.55	0.55	0.56
Necesidades básicas insatisfechas	<i>(% de los hogares)</i>	1973	1985	1993	-
Urbana		58.9	32.3	20.6	
Rural		88.4	72.6	58.9	
Total		70.5	45.6	32.2	

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

En síntesis, durante las últimas tres décadas las condiciones de vida del sector rural colombiano han mejorado notablemente, quizá gracias al aumento del gasto social del Estado, que ha favorecido el acceso de la población rural a servicios e infraestructura básica (vivienda, agua potable, caminos, electrificación, salud y educación). Sin embargo, los ingresos derivados de las actividades económicas de las familias rurales no han seguido la misma línea ascendente; por el contrario, dan muestras de estancamiento. En otras palabras, mientras el país ha hecho un gran esfuerzo por mejorar el acceso de la población rural a los servicios y a la infraestructura básica, no ha tenido igual éxito en sus programas destinados a elevar la productividad y la eficiencia económica de los pobladores rurales, de tal modo que se traduzcan en mayores ingresos, al tiempo que ha visto aumentar la distancia económica entre el campo y las ciudades.

Además, el comportamiento de la pobreza rural en Colombia no se puede desligar de las luchas ancestrales por el dominio sobre los medios productivos, las cuales se manifiestan actualmente en el conflicto armado entre guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes y el ejército del gobierno. Ello puede interpretarse como la expresión de una sociedad excluyente que no garantiza a los ciudadanos rurales el pleno ejercicio de sus derechos civiles y democráticos para participar en el gobierno y acceder equitativamente a los beneficios de los programas estatales. Bajo esta óptica pueden entenderse los éxitos y fracasos que registró el PDIC del Fondo DRI, así como la propuesta de que una eventual nueva fase del programa haga hincapié en los procesos (formación de capital humano para planificar, gestionar y administrar el desarrollo local) más que en los productos tradicionales (construcción de vías, escuelas, puestos de salud y otros).

B. El Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC)

1. Concepción general

Para combatir la pobreza rural, la estrategia del PDIC se basó en la transferencia de recursos (subsidios), con el fin de capitalizar la economía rural y aumentar la productividad y la capacidad de generar ingresos. Para ello se establecieron mecanismos de equidad que debían operar en forma gradual, de manera que a medida que las comunidades beneficiadas fueran alcanzando un grado de desarrollo más aceptable, desaparecieran dichas transferencias.

El programa pretendió ser una solución de carácter masivo para ayudar a los municipios más pobres en su nueva responsabilidad de dirigir y gestionar el desarrollo rural, procurando elevar considerablemente la calidad de ese proceso. Esta calidad se entendió como el aumento de la capacidad de incorporar en los programas y proyectos los paradigmas de competitividad, equidad y sostenibilidad del desarrollo. Para ello se acogió el mecanismo de la cofinanciación de los proyectos, mediante el cual se debía transferir a los municipios, a fondo perdido, un porcentaje del costo total de los proyectos —relativos, entre otros, a infraestructura, comercialización y asistencia técnica— que fueran elegibles.

2. Objetivos

Los objetivos generales del PDIC se establecieron en dos niveles principales: aumentar la capacidad de generar ingresos de las comunidades beneficiarias y elevar su nivel de vida, y, por otra parte, mejorar los mecanismos y procedimientos institucionales, a fin de fortalecer la capacidad de gestión municipal en la formulación y administración de los programas de desarrollo rural.

Así, en 1990, en los documentos preparados para respaldar los créditos del BID y del Banco Mundial, se señalaron los siguientes objetivos: (a) incrementar la producción, la productividad y los ingresos de cerca de 280 000 pequeños agricultores y pescadores artesanales en aproximadamente 9 000 veredas de 602 municipios, ubicados en 21 departamentos, principalmente de las zonas andinas y costeñas; (b) elevar las condiciones de vida de esas comunidades mediante la provisión de mejores sistemas de agua potable y saneamiento básico, vías y mecanismos de 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 en 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, y (f) fortalecer la capacidad del Fondo DRI para promover, planificar, preparar, evaluar y cofinanciar proyectos viables de desarrollo. Se decía además que el PDIC era esencialmente un programa orientado a la producción, y que había sido estructurado con el fin de solucionar las limitaciones que impedían a los pequeños agricultores y pescadores hacer un mejor uso de los recursos, para lo cual debía concentrar sus actividades en los pequeños agricultores que tuvieran potencial para convertirse en empresarios agrícolas (BID, 1990, p. 23; Banco Mundial, 1990, p. 9).

Para seleccionar a 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 —proyectos de asistencia técnica, capacitación y otros—, se estableció que los beneficiarios debían cumplir ciertos requisitos predefinidos para ser considerados como pequeños productores rurales. En aquellos casos en que el proyecto no permitía discriminar totalmente a los beneficiarios directos —proyectos de construcción de caminos rurales, centros de acopio, acueductos y otros—, se estableció como criterio que por lo menos el 70%

del total de los beneficiarios debían cumplir con la definición de pequeño productor rural antes mencionada.

En cuanto a la selección de los municipios, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Agricultura, la Presidencia de la República y el Fondo DRI trabajaron en 1987 en una metodología que les permitió clasificar a todos los municipios del país, con el fin de definir cuáles debían ser atendidos por el PDIC y cuáles por el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), sobre la base del censo de 1985. Así, le correspondió al PDIC atender 620 municipios, distribuidos en 21 departamentos, hasta la promulgación del Decreto 2132/92, que le amplió la cobertura a todo el país.

3. Componentes principales

Para definir los componentes del PDIC se retomaron las experiencias obtenidas durante la ejecución de las fases I y II del DRI, referidas a la enorme dificultad institucional para resolver en un mismo período los diferentes y múltiples problemas que enfrenta una comunidad rural dada. Por tal motivo, se decidió que el PDIC concentrara sus esfuerzos en una gama más limitada de proyectos y servicios, para lo cual se eliminaron los componentes de crédito agropecuario, salud, educación y electrificación rural, de modo tal que el trabajo se circunscribiera a aquellos proyectos que tuvieran impacto más directo en los activos físicos y sociales que determinan la capacidad productiva. En el cuadro 20 se muestran los componentes y límites de cofinanciación inicialmente incluidos en el PDIC, los cuales fueron revisados o complementados conforme evolucionaba el programa (por ejemplo, se eliminaron los proyectos referidos a Centros para la Pesca Artesanal (CESPA) y se retomaron los relativos a electrificación rural).

Cuadro 20
COLOMBIA: COMPONENTES Y MATRIZ DE COFINANCIACIÓN INICIAL
DEL PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL CAMPESINO (PDIC), 1990
(Porcentajes, límites máximos)

Componentes	Municipios	
	Menos desarrollados	Más desarrollados
Desarrollo tecnológico		
Validación y ajuste	70	42
Capacitación de extensionistas	70	70
Asistencia técnica	95	45
Acuicultura	80	20
Comercialización	95	60
Microcuencas	90	20
Centros para la Pesca Artesanal (CESPA)	90	60
Organización y capacitación campesina	95	17
Programa Mujer Rural	95	55
Vías rurales	95	35
Acueductos y saneamiento básico	70	40
Fortalecimiento institucional		
Preinversión	90	90
Apoyo a los municipios	90	90
Apoyo al Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI)	-	-

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Colombia: Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (CO-0186), Informe de Proyecto, Washington D.C., Banco Mundial, World Development Report 1990 - Poverty, Washington D.C., Oxford University Press, junio de 1990.

Por último, cabe mencionar que con la oferta de esos proyectos y servicios se esperaba facilitar el acceso de los pequeños productores a los factores de producción en general, como parte de una estrategia de desarrollo nacional que estaba estrechamente relacionada con la misma razón de ser del PDIC. Sin embargo, el programa no proporcionaba soluciones con respecto al problema del acceso a la tierra (reforma agraria), ni al del capital necesario para invertir a nivel de parcela (crédito agropecuario). Aunque estos aspectos se encontraban bajo la atención de otros programas gubernamentales, administrados por organismos que tenían estrechos vínculos con el Fondo DRI (principalmente el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) y la Caja Agraria), es importante resaltar la enorme injerencia que tenían éstos en el PDIC, dada la estrecha correlación que se había establecido entre ellos para satisfacer en forma más integral las necesidades de las zonas rurales.

Pese a haberse limitado la oferta de proyectos y servicios del programa, se estableció que la demanda de proyectos debía provenir de la propia comunidad beneficiaria, merced a un mecanismo de participación, planificación y concertación de abajo hacia arriba. Para ello, el PDIC debía apoyar a las comunidades —a nivel de vereda o corregimiento— en la elaboración de un diagnóstico participativo e integral, llamado “ficha veredal”, que tenía que ser analizado y concertado primero en el comité DRI municipal y, después, en el comité DRI departamental. Finalmente, las iniciativas así seleccionadas debían enviarse a la dirección central del Fondo DRI en Bogotá, D.C., para incorporarlas en la programación anual del PDIC, una vez revisado el cumplimiento de los criterios de elegibilidad respectivos. Igualmente, había que identificar las entidades que eventualmente podían ejecutar los proyectos, las cuales solían participar también en la elaboración y formulación de estos.

Otro aspecto importante de la nueva estrategia de desarrollo rural apuntaba a cambiar la cultura institucional, que se caracterizaba por la existencia de sistemas jerárquicos de planificación sumamente centralizados de arriba hacia abajo. Con ello se pretendía crear una cultura institucional innovadora en estilo, métodos y procedimientos, que hiciera hincapié en aquellos aspectos administrativos que le permitieran adoptar decisiones más descentralizadas, participativas y ágiles. El Fondo DRI, que durante la ejecución de la fase II había suscrito en promedio cerca de 100 convenios anuales, la mayoría de ellos administrados en el nivel central en conjunto con entidades del sector público nacional, debía ahora ser capaz de suscribir, por intermedio de las direcciones regionales,³⁷ entre 1 500 y 2 000 convenios anuales, casi en su totalidad con municipios que tenían poca o ninguna experiencia administrativa.

4. Costos y financiamiento del programa

El costo total definido para el programa fue el equivalente a 250 millones de dólares, de los cuales 150 millones (60%) financiarían el BID y el Banco Mundial por partes iguales, 37.5 millones (15%) el Fondo DRI, y 62.5 millones (25%) los municipios, comunidades y otras entidades cofinanciadoras. El tiempo de ejecución se estableció en cinco años, durante los cuales se invertirían entre 35 millones y 60 millones de dólares al año.

Del análisis de las cifras contenidas en el cuadro 21 se desprende que, aún a título indicativo, dicho presupuesto reflejaba la clara intención de atender la enorme demanda relativa a infraestructura básica (vías y acueductos), a lo cual se destinaba 56.4% (141.1 millones de dólares) del presupuesto total del programa; mientras que a los componentes productivos (desarrollo tecnológico, comercialización, CESPAs, acuicultura y microcuencas) se asignaba el 28%

³⁷ Además de fortalecer y mejorar la dotación de las direcciones regionales, se delegó en los directores regionales la autoridad para suscribir contratos y convenios en nombre de la entidad, hasta por el equivalente a 600 salarios mínimos (aproximadamente 100 mil dólares en 1997).

(69.8 millones), y el 15.6% (39.1 millones de dólares) a los componentes de desarrollo social e institucional (fortalecimiento institucional, organización y capacitación campesina, programa Mujer Rural y administración del PDIC).

Cuadro 21
COLOMBIA: COSTO ESTIMADO Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL CAMPESINO (PDIC)
(Millones de dólares de 1990 y porcentajes)

Componentes de inversión	BID ^a y Banco Mundial	Fondo DRI ^b	Municipios y otros	Total	(%)
Organización y capacitación	11.4	2.9	6.5	20.8	8.3
Fortalecimiento institucional ^c	7.6	3.4	-	11	4.4
Programa Mujer Rural	4.8	1.1	1.4	7.3	2.9
Desarrollo tecnológico	26.4	7.0	11.1	44.5	17.8
Comercialización	8.3	2.1	2.2	12.6	5.1
Centros para la Pesca Artesanal (CESPA)	2.8	0.9	0.8	4.5	1.8
Acuicultura	3.0	0.8	-	3.8	1.5
Microcuencas	2.9	0.7	0.8	4.4	1.8
Vías	51.4	11.5	25.1	88.0	35.2
Acueductos y saneamiento	31.4	7.1	14.6	53.1	21.2
Electrificación rural	-	-	-	-	-
Total	150.0	37.5	62.5	25	100
Porcentajes	60.0	15.0	25.0	100	-

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Colombia: Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (CO-0186), Informe de Proyecto, Washington D.C., Banco Mundial, World Development Report 1990 - Poverty, Washington D.C., Oxford University Press, junio de 1990.

^a BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

^b Fondo DRI: Fondo de Desarrollo Rural Integrado.

^c Incluye 7 millones de dólares (2.8% del total) para la administración del programa (apoyo al Fondo DRI).

C. Evaluación del Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC)

1. Resultados financieros

A pesar de las numerosas dificultades enfrentadas por el Fondo DRI para la ejecución del PDIC, el programa sobrepasó las metas financieras originalmente establecidas en más de 2.5 veces, tal como se advierte en el cuadro 22, relativo a las cifras comprometidas y transferidas durante el período 1991-1996. En efecto, en ese lapso el Fondo DRI cofinanció proyectos de desarrollo rural por un monto total equivalente a 641.4 millones de dólares (343.8 millones aportados por el Fondo DRI, incluyendo los préstamos del BID y del Banco Mundial, y 297.6 millones aportados por los municipios, las comunidades y otros), al tiempo que se suscribían 12 038 convenios. En lo referente a recursos adicionales, 297.6 millones de dólares provinieron de los municipios y 193.8 millones del Fondo DRI, mientras que los préstamos de los bancos mantuvieron su valor original (150 millones entre ambos).

En 1990, las previsiones más optimistas sobre la ejecución del PDIC estimaban que el Fondo, después de apoyar a los municipios y promover y hacer viables los proyectos respectivos, debía suscribir cerca de 1 500 convenios al año con los municipios (dos a tres por municipio al año). Sin embargo, ya en 1993 el Fondo había superado en 30% esa estimación, y llegó a suscribir

más de 2 600 convenios al año en 1995 y 1996. En los seis años de ejecución del PDIC, el Fondo suscribió 12 038 convenios, casi el doble de lo previsto.

Cuadro 22
COLOMBIA: COMPROMISOS ADQUIRIDOS Y EJECUTADOS POR
EL PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL CAMPESINO (PDIC), 1991-1996
(Millones de dólares de 1996)

Año	Fondo DRI-BID-Banco Mundial	Municipios y otros	Valor total compromisos	Número de convenios
1991	40.0	29.1	69.1	882
1992	40.5	31.3	71.8	1 382
1993	58.7	44.0	102.7	1 899
1994	66.1	64.0	130.1	2 490
1995	66.2	66.5	132.7	2 734
1996	72.4	62.5	134.9	2 651
Total	343.8	297.6	641.4	12 038
Porcentajes	53.6	46.4	100	

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de Subdirección de Planeación del Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI), 1997.

2. Análisis de la focalización de las inversiones

Aunque los mecanismos de focalización utilizados por el PDIC —categorización municipal, matriz de cofinanciación, techos indicativos anuales por componente y departamento— se hicieron más pertinentes y necesarios con la ampliación de la cobertura a todo el país y la introducción de nuevos componentes, no fueron aprovechados por el Fondo en todo su potencial. Por el contrario, con frecuencia se asignaron en forma discrecional para justificar la canalización de mayores recursos hacia diversas regiones del país. Es posible que con una utilización más seria y transparente de estos mecanismos de focalización el programa hubiera tenido mayor impacto en las zonas más atrasadas y más urgidas de este tipo de ayuda. Aún así, la focalización de los recursos del PDIC fue bastante aceptable, tanto por componentes y regiones (departamentos) como por categorías municipales del Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC).

a) Focalización por componentes

En el cuadro 23 se muestran los recursos comprometidos por el PDIC en los distintos componentes.

Aunque todos los componentes recibieron, en términos reales, más recursos que los originalmente programados, es interesante destacar que no ocurrió así con otros proyectos, entre ellos los de infraestructura, que recibieron 49.8% de 56.4% presupuestados, y los de desarrollo social y fortalecimiento institucional (9.8% frente a 15.6%). No obstante, los proyectos productivos recibieron más que lo programado (40.5% frente a 28%).

El componente de desarrollo tecnológico —y dentro de éste el de asistencia técnica, de apoyo a las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA)— fue el que recibió mayores recursos (176.3 millones de dólares, 27.5% del total del PDIC), lo cual constituye, sin duda, un logro de la mayor importancia para el desarrollo municipal, que en muy buena parte se debe al apoyo del PDIC.

Cuadro 23

**COLOMBIA: RECURSOS COMPROMETIDOS POR EL PROGRAMA DE
DESARROLLO INTEGRAL CAMPESINO (PDIC) SEGÚN COMPONENTES, 1991-1996**

Componentes	Valor (millones de dólares)	(%)	Convenios (número)	Valor por convenio (dólares)
Organización y capacitación	11.5	1.8	395	29 122
Fortalecimiento institucional	43.6	6.8	1 018	42 844
Programa Mujer Rural	8.0	1.2	356	22 437
Desarrollo tecnológico	176.3	27.5	4 527	38 948
Comercialización	39.4	6.1	775	50 867
Centros para la Pesca Artesanal (CESPA)	7.7	1.2	65	118 256
Acuicultura	14.7	2.3	327	45 029
Microcuencas	21.5	3.4	572	37 670
Vías	130.6	20.4	1 454	89 802
Acueductos y saneamiento básico	134.4	21	1 917	70 121
Electrificación rural	53.6	8.4	632	84 789
Total	641.4	100	12 038	53 280

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de Subdirección de Planeación del Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI), 1997.

b) Focalización por regiones

En el cuadro 24 se presenta la focalización por regiones del Fondo DRI. En general, se observa que los recursos se distribuyeron en forma bastante proporcionada entre los departamentos y las regiones, una vez que se tiene en cuenta el número de municipios y su caracterización de pobreza rural, y, además, la incorporación en 1994 de la Región F (Nuevos Departamentos) en el programa.

Cuadro 24

**COLOMBIA: RECURSOS COMPROMETIDOS POR EL PROGRAMA DE
DESARROLLO INTEGRAL CAMPESINO (PDIC) SEGÚN REGIONES, 1991-1996**

Regiones DRI	Deptos. Municipios		Valor de los compromisos		Convenios (número)	Valor por municipio (miles de dólares)	Convenios por municipio
			(millones de dólares)	(%)			
Reg-A: Costa Atlántica	8	170	139.7	21.8	2 195	822.0	12.9
Reg-B: Central Cafetera	4	175	103.0	16.1	1 677	588.6	9.6
Reg-C: Centro Oriente	4	363	150.4	23.5	3 162	414.4	8.7
Reg-D: Sur Occidente	3	144	75.0	11.7	1 627	521.2	11.3
Reg-E: Centro Sur	3	112	81.5	12.7	1 599	727.5	14.3
Reg-F: Nuevos departamentos	10	112	45.7	7.1	968	407.7	8.6
Nivel central	-	-	46.0	7.2	810	-	-
Total	32	1 071	641.4	100	12 038	ª555.9	ª10.5

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de Subdirección de Planeación del Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI), 1997.

ª Descontando los 810 convenios del nivel central.

Como se aprecia en el cuadro 24, la Región Centro Sur y la de la Costa Atlántica fueron las que tuvieron en promedio mayor número de convenios por municipio —14.3 y 12.9—, frente a 8.7 de la de Centro Oriente y 8.6 de la Región F (Nuevos Departamentos). Esto último es notable, sobre todo si se tiene en cuenta que esta región se vinculó al PDIC tan solo a partir de 1994. Aunque las cifras podrían reflejar el mayor o menor dinamismo municipal para participar en el

programa, también pueden ser el resultado de las asignaciones presupuestarias anuales fijadas para cada región, dado que el valor de los convenios por municipio no presenta variaciones importantes entre regiones, mientras que sí se observan diferencias muy significativas en lo que concierne al apoyo recibido por los diversos municipios. Es decir, las cifras podrían estar reflejando una mayor discrecionalidad en la asignación de recursos del sistema de programación, pues, en efecto, este mecanismo permitió canalizar fondos hacia algunos departamentos en forma privilegiada, más allá de lo indicado por los criterios técnicos de focalización del programa mismo.

c) Focalización por categorías de municipios

Al desagregar los compromisos del PDIC por grandes categorías del SNC (véase el cuadro 25), se observa una distribución adecuada de los fondos, puesto que los municipios menos desarrollados (categorías 1, 2 y 3), que representan poco más de 51% de los municipios, recibieron 64.2% de los recursos, mientras que los más desarrollados (categorías 6, 7 y 8), que representan más del 17% de los municipios, recibieron apenas el 10.3%. Además, el valor de los compromisos por municipio corrobora lo anterior, pues los municipios de las categorías 1, 2 y 3 recibieron en promedio 750 200 dólares cada uno; 493 100 dólares cada uno de los de las categorías 4 y 5, y 352 100 los de las categorías 6, 7 y 8. Ello insinúa un efecto redistributivo del programa, lo cual se corrobora por las encuestas, en que muchos de los entrevistados dijeron que los proyectos beneficiaban a la población más necesitada. Además, debe tenerse en cuenta que en todos los municipios, ricos o pobres, andinos o costeros, recientes o antiguos, hay pequeños productores rurales merecedores de recibir la ayuda del programa.

Cuadro 25

COLOMBIA: RECURSOS COMPROMETIDOS POR EL PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL CAMPESINO (PDIC) SEGÚN CATEGORÍAS MUNICIPALES DEL SISTEMA NACIONAL DE COFINANCIACIÓN (SNC), 1991-1996

Categorías municipales	Municipios	Valor de los compromisos		Convenios (número)	Valor por municipio (miles de dólares)
		(millones de dólares)	(%)		
I: 1, 2 y 3	549	411.8	64.2	7 547	750.2
II: 4 y 5	332	163.7	25.5	3 153	493.1
III: 6, 7 y 8	187	65.9	10.3	1 338	352.1
Total	1 071	641.4	100	12 038	598.9

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de Subdirección de Planeación del Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI), 1997.

3. Aspectos institucionales y normativos

a) Descentralización del desarrollo rural

La descentralización del desarrollo rural se inició en Colombia en enero de 1987, cuando, en virtud del Decreto Ley 77/87, se asignaron a los municipios nuevas responsabilidades y competencias en materia de desarrollo rural, al tiempo que se confería al Fondo DRI una nueva función: la de acompañar a los municipios en ese proceso mediante la cofinanciación de los programas y proyectos. La creación y el diseño del PDIC respondieron a la necesidad de dar cumplimiento a ese mandato, en el supuesto de que el proceso de descentralización era aún muy incipiente y que su puesta en marcha iba a ser lenta, muy difícil y llena de problemas. Sin embargo,

el proceso descentralizador avanzó de manera mucho más rápida de lo que auguraban aún los pronósticos más optimistas.³⁸

En efecto, en 1991 se promulgó la nueva Constitución Política de Colombia, donde se ratificaron y profundizaron los principios que habían dado origen a la descentralización del desarrollo rural desde 1987. Por ejemplo, además de aumentar el período de gobierno de los alcaldes a tres años, la Constitución definió la elección popular de los gobernadores de los departamentos, por lo cual el gobierno tuvo que asignarles a estas entidades nuevas funciones y responsabilidades en la conducción y orientación del desarrollo rural, algunas de ellas en clara competencia con los municipios o el mismo gobierno central. Así pues, era imperativo enfrentar la ambigüedad en las responsabilidades del desarrollo rural generada por la Constitución, por lo que el gobierno decidió incluir a los departamentos en el proceso. De ello resultó, entre otras cosas, la incorporación de los gobiernos departamentales en el SNC, también ideado y creado por estas fechas para facilitar el cumplimiento de los mandatos de la Constitución en materia de descentralización territorial.

En efecto, en diciembre de 1992 el gobierno promulgó el Decreto Ley 2132/92, mediante el cual creó el SNC, transformó el antiguo Fondo de Desarrollo Rural Integrado (Fondo DRI) en el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural - DRI (lo cual obligó, entre otras cosas, a desmontar sus direcciones regionales en los departamentos), y les abrió espacio a los departamentos en la administración del SNC, para lo cual se crearon más tarde las UDECO.

Por otra parte, también en cumplimiento de mandatos de la nueva Constitución, en 1993 el Congreso aprobó la Ley 60/93, en virtud de la cual se reglamentaron las competencias y transferencias de los recursos de la nación a los departamentos y municipios. De esta manera, apenas dos años después de iniciado el PDIC, la normativa y la organización institucional para su ejecución habían experimentado grandes y profundas transformaciones, que tendrían consecuencias directas en su ejecución.

b) Adecuación institucional del Fondo Desarrollo Rural Integrado (DRI)

Eliminación de las direcciones regionales: A fines de 1992, el gobierno central (básicamente el DNP) decidió acelerar el proceso de descentralización de los programas del Fondo DRI, en contra de las posiciones que para entonces había adoptado el propio Fondo. Ello obedeció en parte a las continuas quejas y reclamaciones de los nuevos gobiernos territoriales (especialmente departamentales) acerca de la “intromisión indebida” de funcionarios de las direcciones regionales del Fondo DRI en decisiones que los gobiernos territoriales consideraban de su exclusiva competencia. En realidad, el hecho de que esos funcionarios dependieran del Director General del Fondo DRI en Bogotá, D.C., y no del gobernador departamental, les permitía a menudo establecer, de manera bastante autónoma e independiente, alianzas políticas con grupos diferentes a los que estaban ejerciendo el gobierno departamental, y es muy probable que ello haya originado el conflicto en torno a la preeminencia sobre el programa. Por supuesto, lo contrario también era cierto, quizá incluso con mayor frecuencia: la “intromisión indebida” en las decisiones locales de los nuevos gobiernos, que actuaban sobre la base de criterios que privilegiaban la política electoral, sin respetar la autonomía ni la responsabilidad de los municipios, se convirtió en práctica bastante generalizada en el programa.

Debido a la existencia de esa lucha política entre los gobiernos departamentales y los funcionarios regionales “técnicos” del Fondo (no tan ajenos al ejercicio político regional), el gobierno central decidió eliminar las direcciones regionales del Fondo para crear en su lugar las ya

³⁸ Además de fortalecer y mejorar la dotación de las direcciones regionales, se delegó en los directores regionales la autoridad para suscribir contratos y convenios en nombre de la entidad, hasta por el equivalente a 600 salarios mínimos (aproximadamente cien mil dólares en 1997).

mencionadas UDECO, dependientes del gobernador respectivo. La medida tuvo en lo inmediato dos consecuencias importantes: primero, el Fondo DRI reaccionó rápidamente y retomó en el nivel central las principales funciones y responsabilidades que había delegado a las direcciones regionales desde 1990, referentes a identificar, promover y, sobre todo, hacer viables, aprobar y contratar los convenios de cofinanciación; segundo, las direcciones regionales, que tenían un plazo de dos años para ser desmontadas, perdieron todo su dinamismo y entusiasmo, vacío que las UDECO no pudieron llenar sino hasta bien entrado el año 1995. Los efectos posteriores de la medida se manifestaron en las dificultades que enfrentó el PDIC —con sus nuevos actores, las UDECO— para administrar todo el proceso conducente a la ejecución, el control y seguimiento de los proyectos municipales de desarrollo rural.

Reestructuración del Fondo DRI en 1993: Para adecuar la entidad a las consecuencias que tenía el desmantelamiento de las direcciones regionales, en 1993 se reestructuró el Fondo mediante la introducción de tres modificaciones importantes, aunque de todas formas mantuvo en esencia la misma organización funcional que tenía desde 1990. Las modificaciones fueron las siguientes: aumento de la planta de personal en el nivel central (buena parte de las posiciones de las direcciones regionales fueron trasladadas a Bogotá, D.C.); eliminación de la División de Control de Operaciones y de la Oficina de Desarrollo Organizacional, y, en tercer lugar, creación de la Oficina de Mujer Rural y el traslado del área administrativa, que dependía de la Secretaría General, a la Subdirección Financiera.

La reestructuración, sin embargo, no subsanó el principal problema institucional que se había suscitado con la eliminación de las direcciones regionales, y que se traducía en la tensión interna entre la calidad y la eficiencia. En 1990, cuando se adecuó el Fondo DRI para la ejecución del PDIC, se les había otorgado gran importancia a esas direcciones, al tiempo que en el seno de la Subdirección de Operaciones en el nivel central se estructuraba la división funcional entre lo “técnico” y lo “político”, es decir, entre las áreas encargadas de vigilar la calidad de los proyectos (los productos DRI) y las encargadas de imprimirle agilidad y eficiencia al proceso de contratación y ejecución. De ese modo, en la estructura de 1990 se había establecido una tensión, propia de las entidades de esta naturaleza, entre las divisiones técnicas de la Subdirección de Operaciones (encargadas de la calidad) y la División de Control de Operaciones (encargada de la eficiencia), que a su vez servía de vocera y “embajadora” de las direcciones regionales.

Al ser eliminadas en 1993 las direcciones regionales y la División de Control de Operaciones, se generó un vacío en la división funcional, hasta el punto de que ya no hubo claridad en lo concerniente a quién debía responder por la calidad y quién por la eficiencia. De hecho, las directivas de la entidad, obligadas a producir resultados —que en el corto plazo se miden siempre más por la eficiencia que por la calidad—, empezaron a exigirles a las divisiones técnicas que respondieran también por la eficiencia y se encargaran de los procesos de contratación, dejando en segundo plano las exigencias y rigores técnicos que eran más propios de sus funciones. Ello, como era de esperarse, provocó mucha confusión e insatisfacción entre los funcionarios de la Subdirección de Operaciones. Además, rápidamente se trasladó a las UDECO la función de vigilar la calidad técnica, con lo cual se agravó la incertidumbre de los funcionarios “técnicos” del nivel central, que se sintieron disminuidos en sus competencias y responsabilidades, a la vez que perdían poder de decisión sobre los proyectos.

c) Eficiencia y eficacia de la estructura institucional

A manera de balance, podría decirse que el Fondo DRI manejó el PDIC con una adecuada eficiencia institucional, en la medida en que logró superar los resultados esperados en términos de contratación (más de 12 000 convenios frente a cerca de 6 000 programados) y de transferencia de recursos (641 millones de dólares frente a los 250 millones programados).

Sin embargo, desde el punto de vista de la eficacia de la institucionalidad, a pesar de que la percepción más bien favorable de los beneficiarios y de algunos actores intermediarios, hay que señalar que las dificultades internas que se vivieron en el período evaluado, especialmente en cuanto a la ambigüedad e indefinición de las responsabilidades institucionales en lo referente a vigilar la calidad y la eficiencia de los programas, tuvieron repercusiones negativas sobre el clima organizacional en que hubo de desenvolverse la ejecución del PDIC.

De modo análogo, la tensión —y en no pocos casos, el conflicto— que se suscitó entre el nivel central y el regional (primero con las propias direcciones regionales, y después con los departamentos y las UDECO), como parte del proceso de descentralización (léase, cesión de poder real sobre la planificación y asignación de los recursos), se convirtió en una dificultad grande para la ejecución del PDIC, que repercutió directamente sobre la autonomía local y municipal para decidir sobre los proyectos que debían ser apoyados.

Finalmente, a juzgar por la opinión de los interesados, recogida en talleres regionales y encuestas, los esfuerzos de promoción y difusión de la entidad fueron muy precarios, pues sólo en el período final, 1995 y 1996, la estrategia de comunicaciones se enfocó hacia la divulgación de los productos e instrumentos del programa.

d) Participación comunitaria

Los instrumentos diseñados por el PDIC para facilitar la participación comunitaria en los procesos de decisión, —la cual, como ya se dijo, constituía uno de los preceptos fundamentales del Programa— no operaron como se había esperado. La ficha veredal y los Comités DRI, cuyo diseño y puesta en marcha se habían basado en los esquemas operativos que prevalecían hacia el final de la Fase II del Programa (1988-1990), se quedaron cortos en cuanto a entender la magnitud y el alcance de la dinámica generada por la descentralización municipal y, también, por la pugna entre los viejos y los nuevos actores de la política por la hegemonía local y regional. Así, ninguno de dichos instrumentos fue capaz de contener, ni siquiera de amainar, los efectos de tal dinámica, y si bien operaron durante algún tiempo (1991-1993), su funcionamiento fue simplemente un requisito formal mal cumplido, que al poco tiempo fue quedando en el olvido. Aunque los CMDR, aparecidos en 1994, estaban mejor estructurados para dar cabida a los diferentes intereses políticos locales, hasta 1996 prácticamente no se habían entronizado en la vida municipal, salvo en algunas pocas regiones en donde la cultura política privilegia la participación abierta de la población.

La descentralización de las decisiones para acercarlas más a las comunidades beneficiarias tampoco produjo los resultados esperados. Si bien la burocracia central del Fondo DRI cedió y perdió mucho poder discrecional en el proceso,³⁹ la capacidad de decidir no se transfirió efectivamente a las comunidades rurales, sino que se quedó en la mitad del camino (nivel regional, departamental o municipal), en medio de la lucha política por el control y manejo de los recursos del Programa y, obviamente, de sus dividendos electorales. En 1996, los CODECO fueron un claro ejemplo de este fenómeno político en que muchos actores querían participar, con el desafortunado resultado de que la comunidad terminó siendo la última en ser tomada en cuenta, excepto para “orientar” su conducta electoral.

En estas circunstancias, la participación de la comunidad en el PDIC se limitó principalmente a la intervención en las consultas destinadas a identificar los proyectos y, en menor grado, establecer prioridades entre ellos, mientras que las decisiones sobre la formulación, ejecución, contratación y seguimiento se tomaron entre otros actores, principalmente los políticos

³⁹ No obstante, hubo una especie de marcha atrás en el período 1992-1994, cuando el nivel central del Fondo retomó el control en virtud del desmantelamiento de las direcciones regionales, mientras los departamentos instrumentaban sus UDECO.

locales, con mayor o menor compromiso con la comunidad.⁴⁰ Esto último dependió de numerosos factores, entre los cuales interesa destacar el de la cultura política regional: entre más tradicional y clientelista era la relación entre los políticos y los electores, más pasiva, dependiente y escasa fue la participación de la comunidad, mientras que en las regiones en que la comunidad logró mayor grado de organización, hubo menos clientelismo y la participación de la comunidad fue más activa y decisoria.

Aunque, por supuesto, hay toda una gama de relaciones políticas en las regiones definidas por el Fondo DRI, se pueden observar algunas diferencias tendenciales entre ellas. Así, mientras las relaciones más tradicionales y clientelistas se dan, de mayor a menor, en las regiones A (costa atlántica), C (centro oriente), E (centro sur) y F (nuevos departamentos), en la región B (central cafetera) y, en menor grado, en la D (sur occidente) hay manifestaciones claras de evolución y desarrollo de una nueva cultura política, más participativa y democrática. Esto es muy interesante, cuando se cruza esta información con otros resultados, tales como el grado de participación de las mujeres y el grado de satisfacción de la comunidad con los proyectos y los beneficios producidos por ellos.

Ello explica en parte las respuestas aparentemente ambiguas y contradictorias que se obtuvieron en las encuestas sobre la participación comunitaria, así como el hecho de que en los talleres regionales los participantes, dependiendo de la región y de su posición en el esquema, se refirieran a la participación como una fortaleza o como una debilidad del programa, pero siempre como una oportunidad propicia sobre la que había que trabajar en forma prioritaria.

D. Balance general del Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC)

1. Logros y fortalezas del programa

En resumen, los principales logros del PDIC fueron los siguientes:

- a) Mecanismo ágil y eficiente para transferir recursos de cofinanciación a los programas y proyectos de desarrollo rural de los municipios más pobres. En el período 1991-1996 se entregaron más de 641 millones de dólares —casi 2.5 veces más de lo programado—, especialmente a los municipios más necesitados, con una adecuada distribución regional, principalmente para proyectos de asistencia técnica y de construcción de vías y acueductos.
- b) Apoyo eficaz al proceso de descentralización, en la medida en que fortaleció la capacidad de gestión de las autoridades locales, especialmente en cuanto a la introducción de la cultura de proyectos para resolver los problemas locales.
- c) Apoyo a la apertura de espacios más democráticos para tomar decisiones sobre la asignación de recursos entre proyectos alternativos en los niveles locales. Ello se tradujo en una mayor influencia, cada vez más directa y eficaz, de los vecinos sobre el manejo de los recursos públicos, lo cual obligó a los alcaldes a contar con algún tipo de respaldo comunitario en el momento de definir sus actuaciones, hecho que redundó en el fortalecimiento de la democracia local.

⁴⁰ Aunque parece obvio, conviene destacar que la interferencia de los políticos regionales y locales en el uso de los recursos del programa no sólo está ligada al problema de la gobernabilidad local, sino que además pretende convencer a las comunidades beneficiarias de que, sin su intervención, no hubiera sido posible realizar o financiar el proyecto y, por lo tanto, les deben lealtad política (políticos “benefactores”, así sea con los recursos públicos).

- d) En general, en opinión de la población beneficiaria y de las autoridades locales, el PDIC fue muy positivo y contribuyó a mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales.
- e) Una oferta de servicios profesionales más amplia, diversificada y de mayor calidad, a la cual recurren los interesados —administraciones municipales y departamentales u organizaciones sociales— para solicitar apoyo en la formulación de sus proyectos.
- f) Existencia de más de 700 CMDR, que pese a ser aún incipientes, constituyen ya la semilla de una nueva institucionalidad capaz de promover y gestionar de manera más democrática el desarrollo de las sociedades rurales.
- g) Reconocimiento bastante generalizado de la necesidad e importancia de trabajar en torno a las necesidades y demandas de las mujeres campesinas.
- h) Mayor conciencia de las comunidades sobre la necesidad de mejorar el seguimiento de los proyectos, lo que constituye uno de los indicadores más importantes, si se tiene en cuenta que el país no tenía mucha experiencia en la materia.
- i) Por último, se puede afirmar que al finalizar el programa, el país había incorporado nuevas y mejores herramientas normativas, para exigir con fuerza de ley, la mayoría de los elementos centrales contemplados inicialmente en el PDIC como objetivos intermedios. Tal es el caso de los programas de gobierno de los candidatos a alcaldes; de los planes de desarrollo municipales; de la concertación de las inversiones rurales con las comunidades por medio de instancias permanentes, como los CMDR; de los bancos de programas y proyectos municipales y departamentales; y de las inspecciones ciudadanas de los veedores para el control de la gestión pública. A ello se debe agregar la mayor equidad en la programación y ejecución de los recursos y la sostenibilidad ambiental de los proyectos de desarrollo.

2. Limitaciones y debilidades

Las principales limitaciones y debilidades (fracasos) observadas en la ejecución del PDIC —que deben tenerse en cuenta en la formulación de una eventual nueva fase del programa— fueron las siguientes:

- a) Escaso grado de participación comunitaria, que se limitó principalmente a las consultas orientadas a la identificación de los proyectos y, en menor grado, al establecimiento de un orden de prioridad entre ellos, mientras que las decisiones sobre la formulación, ejecución, contratación y seguimiento las tomaron principalmente los políticos locales y las autoridades municipales, con mayor o menor compromiso con la comunidad.
- b) Escaso impacto en el mejoramiento de la calidad de los proyectos y programas de desarrollo rural local, lo cual debió haberse logrado mediante la introducción de procedimientos que le otorgasen mayor equidad, sostenibilidad y competitividad al proceso.
- c) Resistencia institucional de los funcionarios del Fondo DRI a la adecuación del nuevo esquema descentralizado, movidos por el afán de defender el poder con que tradicionalmente habían operado durante las fases anteriores.
- d) Las inversiones cofinanciadas estuvieron escasas y débilmente articuladas a los planes de desarrollo rural del municipio, y cuando más respondían al programa de gobierno con el cual había sido elegido el alcalde —cuando las inversiones suponían el uso de recursos de contrapartida del municipio— o a un plan de inversión de alguna entidad nacional.

- e) Los planes de desarrollo municipal fueron concebidos con un claro sesgo urbano y se presentaron en la forma de una lista de problemas. No fue común encontrar un trabajo cuidadoso en torno al tipo de sociedad rural que se quería construir en el corto y mediano plazo, trabajo en que se introdujeran variables productivas y económicas pero también sociales, políticas, de convivencia, culturales o de dotación de servicios básicos, a partir de la opinión de los interesados.
- f) La no existencia, en la mayoría de los municipios, de bancos de proyectos tal como estaban contemplados en el diseño del programa y las leyes pertinentes. Además de las deficiencias en la formulación de los proyectos, no se está otorgando la debida importancia a la etapa de preinversión.
- g) Las instituciones públicas y privadas del municipio no disponen de información cierta y suficiente sobre el proceso de desarrollo del sector rural de su vereda, corregimiento o región, y por lo tanto todavía dependen en alto grado de ciertos agentes que tienen acceso privilegiado a la información y ejercen un claro poder a partir de ello. Asimismo, su desconocimiento de la realidad local les impide ver una serie de aspectos, como las condiciones de vida, las necesidades y las potencialidades de grupos específicos, como los indígenas, las mujeres y los jóvenes.
- h) El seguimiento de la ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo en las zonas rurales es aún incipiente. Así como el reto del país durante la última década fue la creación de una cultura de los proyectos, en los próximos años Colombia deberá enfrentar la tarea de crear y consolidar una cultura del seguimiento, de la cual debería derivarse el combate contra el incumplimiento de los compromisos adquiridos, incumplimiento que hasta ahora suele quedar en la impunidad.
- i) Dificultades para implantar la política de equidad para las mujeres rurales. Si bien se consiguió vincular a un número considerable de campesinas a la planificación y gestión del desarrollo rural, los resultados no fueron los esperados. Por otra parte, en la identificación y formulación de los proyectos no se logró ir más allá de las demandas inmediatas y coyunturales de las mujeres. En suma, si bien los recursos invertidos a través de este componente mejoraron las condiciones prácticas de vida de las beneficiarias, no tuvieron un impacto significativo en lo concerniente a transformar las condiciones estructurales de discriminación en contra de las campesinas.
- j) La estrategia institucional que utilizó el Fondo DRI para la ejecución del PDIC no es sostenible por sí misma. Por el contrario, fue concebida para que desapareciera a medida que los municipios fuesen asumiendo plena y responsablemente sus funciones y competencias en torno al desarrollo rural, que deben ser sostenibles en el tiempo. Y aunque la contribución del gobierno nacional a los municipios y departamentos para apoyar los procesos de desarrollo rural debe desaparecer paulatinamente, el Estado aún puede imprimirle mayor calidad al proceso. Para que los municipios se apropien verdaderamente de los paradigmas de la política de desarrollo rural (competitividad, equidad, sostenibilidad), es necesario que la nueva estrategia se estructure alrededor de la participación política de las comunidades rurales en la vida municipal. Sobre esa base se deben concertar los planes municipales de desarrollo rural con una visión estratégica de mediano y largo plazo, y con un plan de inversiones de corto plazo (tres años). De hecho, el proceso de crear y consolidar la capacidad local para enfrentar autónomamente el desarrollo rural, tal como fue considerado en la formulación del PDIC, no se puede agotar en 5 ó 6 años de inversiones del gobierno central; por el contrario, hay que seguir por la senda de los resultados positivos del PDIC por medio de este u otros mecanismos de fortalecimiento institucional, para superar los obstáculos que subsisten.

- k) Aunque muchas personas —desde usuarios, pasando por funcionarios públicos, hasta algunos representantes de la banca multilateral— han criticado la llamada politización del Fondo DRI, sus argumentos deben examinarse con atención, a fin de no simplificar la valoración de lo político en la compleja dinámica nacional y regional. Si un programa de desarrollo rural quiere influir en la manera en que se toman las decisiones sobre inversión y planificación del desarrollo en un entorno geopolítico definido, debe asumirse claramente como un proyecto político en sí mismo, que se inscribe en el modo en que se hace política en el país y en la región particular de que se trate. Lo que evidentemente está faltando es transparencia en la toma de las decisiones, para que todos los interesados sepan por qué se los incluye o excluye, qué deben hacer para participar en las decisiones, y cómo, cuándo, de qué forma y en qué instancias pueden combatir las decisiones que consideran inadecuadas o contrarias a sus intereses.
- l) Finalmente, una última reflexión sobre la importancia de incorporar lo político: si bien en Colombia predomina una cultura política poco democrática, que no respeta los derechos más elementales y favorece los intereses particulares por sobre los colectivos, también es cierto que el camino abierto por la descentralización acerca a los ciudadanos a sus autoridades, facilita la divulgación de una nueva cultura política de la gestión pública y permite crear en la generación y desarrollo de una forma de administrar y gobernar lo local. En Colombia, los programas de desarrollo rural que debiera apoyar el gobierno nacional no pueden dejar en segundo plano —o como objetivo intermedio— la creación y consolidación de las condiciones para la vigencia de un Estado social de derecho en las zonas rurales. Sin lugar a duda, ello es hoy más urgente e importante que la misma ejecución de los proyectos tradicionales de infraestructura y servicios básicos para mejorar la calidad de vida en las zonas rurales. Dicho de otra manera, si se logra generar y consolidar un proceso democrático y participativo de gestión para el desarrollo rural local, es muy probable que los proyectos e inversiones en infraestructura y servicios sean también de mayor calidad y eficacia. Antes que puentes o caminos físicos, lo que hay que construir y desarrollar son los puentes y los caminos de transformación de la cultura política.

IX. Colombia: la Red de Solidaridad Social

*Absalón Machado*⁴¹

A. Introducción

Después de cuatro años (1994-1998) de ejecución de programas por intermedio de la Red de Solidaridad Social, el Gobierno de Colombia (1998-2002) decidió mantener este mecanismo, aunque introduciéndole cambios de carácter operativo. El principal de ellos es quizá la supresión de las Mesas de Solidaridad y de los techos presupuestarios por departamentos y municipios, así como la introducción del enfoque poblacional y territorial (Red de Solidaridad Social, 1999). En efecto, en el esquema actual (1999) se conservan varios de los programas anteriores, pero se hace hincapié en la situación de los desplazados, los indígenas, los discapacitados y la población afectada por emergencias, así como en la capacitación y las comunicaciones. En 1999 estaba en preparación un ajuste de los procesos de planificación de la Red, en virtud del cual se actuaría más en función de la demanda que de la oferta, es decir, se reaccionaría frente a las demandas que representan el sentir de una amplia base social, con énfasis en la cobertura regional, en la atención de poblaciones específicas y en la aplicación de criterios de equidad, todo lo cual, al restar eficacia a las Mesas de Solidaridad, justificaba su supresión.

⁴¹ Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, con la apreciada colaboración de Aníbal Llano en la recopilación, ordenamiento y análisis preliminar de algunos de los aspectos de la Red de Solidaridad Social.

Es indudable que las condiciones de guerra y violencia que se viven en las zonas rurales colombianas, la débil gobernabilidad, la creciente pérdida de confianza de los ciudadanos en sus instituciones y gobernantes, y la falta de poder político y voluntad para crear una nueva institucionalidad de lo rural, hacen de la lucha contra la pobreza en Colombia un desafío de gran magnitud, que obliga a extremar la imaginación. Por ello, es digno de tener en cuenta lo que ha hecho la Red en condiciones tan adversas, pese a su impacto marginal frente a las necesidades. Éste puede ser un ejemplo de las capacidades ocultas que tienen nuestros países para sobreponerse a la adversidad.

Este artículo se refiere fundamentalmente al funcionamiento de la Red en el período 1994-1998.

B. Descripción de la Red

1. Proceso de gestión, personería jurídica y condición político-administrativa

La Red de Solidaridad Social es una entidad de orden público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, que está adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) (Ley 368 de 1997). Está compuesta por un conjunto de programas, a cargo de diversas instituciones del nivel central, orientados a mejorar la calidad de vida de los grupos más pobres y vulnerables. El patrimonio de la Red proviene del legado de bienes y de infraestructura que le dejaron el FOSES y el PNR. Se trata de oficinas, equipos y bienes muebles, en ningún momento de recursos financieros o de algún fondo dotal.

La Red 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.⁴² Institucionalmente sustituye al FOSES y al PNR, y se convirtió en entidad pública permanente por medio de la mencionada Ley 368 de 1997.

El PNR, por su parte, había sido creado en 1982 como una pieza fundamental del Plan de Paz del gobierno, con el objetivo de transformar los escenarios de violencia mediante el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y materiales —condiciones objetivas de la violencia— de las regiones afectadas por conflictos armados. El desarrollo del Plan de Paz se concibió en tres fases: fase I, 1982-1985: apoyo a la creación de condiciones para la paz; fase II, 1985-1988: obtención de la paz; y fase III, de 1988 en adelante: consolidación de la paz.

El PNR inició sus funciones dando cobertura a 131 municipios, número que se fue ampliando hasta llegar a 450 en 1994, lo que representa 45% de los municipios del país, con una población cercana a nueve millones de habitantes. Estos municipios se agrupaban en tres tipos de regiones: de colonización, deprimidas y de enclave. La participación se daba a través de los consejos y los planes de rehabilitación de nivel municipal, regional y departamental. La ejecución tenía lugar por intermedio de los componentes sociales, productivos y de infraestructura.

Por su parte, el FOSES se creó en 1991, en virtud del Artículo 46 Transitorio de la Carta Política. Con una duración de cinco años, su objetivo era atender, mediante diversos programas, las necesidades más urgentes de las comunidades. En 1995 se fusionó con la Red de Solidaridad Social.

⁴² Según el diagnóstico emitido por la Red en el mismo año de su fundación (1994), más 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.

2. Estrategia y enfoque conceptual

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. A diferencia de los fondos sociales tradicionales, cuya fortaleza depende del monto de los recursos, la Red opera conforme a un modelo de gestión que está en consonancia con la descentralización del país, dado que establece vínculos entre diversos niveles territoriales, fortalece los gobiernos locales, compromete a las entidades de política social en la atención de los más pobres, y promueve la participación y el control social y el carácter público de las decisiones de política social (Restrepo, 1998).

Por medio de su trabajo se pretende elevar los ingresos y el nivel de vida de las comunidades más pobres, especialmente de la población vulnerable: los jóvenes y las mujeres desempleados, los niños desnutridos, las mujeres jefas de hogar y los ancianos indigentes. Se pretende además mejorar el clima de convivencia y contribuir al proceso de paz que lleva adelante el gobierno. Aunque no fue concebida para abordar la pobreza estructural, constituye uno de los instrumentos más importantes de la política social del Estado, pues es un tipo especial de fondo de inversión social que actúa en parte como ejecutor y en parte como coordinador de una multitud de programas sociales.

Como parte de la estrategia de superación de la pobreza, y a diferencia de las políticas asistenciales, el trabajo de la Red incluye en teoría la construcción de ciudadanía, tarea que en sociedades muy fragmentadas exige hacer hincapié en la participación de las comunidades y en el fortalecimiento de su capacidad de acción. De ese modo se procura en general facilitar la transición de las comunidades más pobres hacia un desarrollo sostenido, y ayudar a la formación de un nuevo tipo de ciudadano, tolerante y agente del desarrollo, mediante la participación democrática basada en las Mesas de Solidaridad, todo ello guiado por los principios de transparencia, equidad e integridad. No obstante, según muestran los hechos, la Red no ha adoptado enteramente esa línea y sus realizaciones en este campo son precarias, dado el contexto de democracia restringida del país.

Actualmente, la Red se concibe como una estrategia presidencial orientada a impulsar procesos de participación social que: (i) promuevan el avance de la descentralización; (ii) impulsen un mayor compromiso de las comunidades locales en la gestión de su propio desarrollo; (iii) establezcan nuevos modelos institucionales para el manejo y control de las políticas sociales en las entidades territoriales, y (iv) atiendan prioritariamente a los grupos más vulnerables.

3. Población objetivo y estructura de la Red

Se estima que en 1994 la población pobre ascendía en Colombia a 17 millones de personas (47% del total), de las cuales la Red debía atender a los 12 millones más vulnerables y con mayor número de necesidades básicas insatisfechas. De éstos, 53% habitaban en las zonas rurales y 47% en las urbanas.

Los recursos de los programas están ubicados en la Red o en las distintas instituciones ejecutoras. El programa tiene una Junta Directiva, formada por el director general de la Red, el DNP, los ministerios de Salud, Educación, Trabajo, Desarrollo y Agricultura, el Comisionado para la Paz y los consejeros presidenciales en lo social, lo económico y en lo relativo a competitividad. A nivel central, el director general cuenta con una oficina de comunicaciones y de seguimiento, y dos secretarías, una general y una de políticas y programas, más la subgerencia territorial, de la cual dependen los delegados y los coordinadores regionales.

Las Mesas de Solidaridad se constituyen en los espacios de concertación en que se desarrolla la metodología de participación de la Red. De ese modo, hay mesas departamentales y municipales de solidaridad; en las primeras se practica una focalización territorial y se asigna el techo

presupuestario de cada municipio; en las segundas se analizan y aprueban los mecanismos de selección de los beneficiarios y las localidades (barrios y veredas) donde habrán de invertirse los recursos adjudicados por la mesa departamental.

La ciudadanía participa en las actividades de la Red y en el control de sus inversiones por medio de las mesas de solidaridad. En los departamentos se han establecido gerencias colegiadas,⁴³ que se encargan de seguir y evaluar los proyectos de nivel regional, solucionar los problemas de interpretación o de aplicación de las decisiones de las mesas, y hacer recomendaciones a los ejecutores en torno a eventuales modificaciones operativas. A partir de 1997 comenzaron a funcionar en los municipios, además de las mesas, las asambleas de beneficiarios,⁴⁴ con el fin de que fuera el colectivo social, y no sus representantes, el que controlara directamente las inversiones.

Las mesas de solidaridad cuentan con el apoyo de los comités sectoriales, en los cuales se preparan las propuestas de cada programa.

4. Presupuesto

Entre 1994 y 1998, la Red invirtió 958 844 millones de pesos, distribuidos de la forma que se muestra en el cuadro 26.

Cuadro 26
COLOMBIA: RECURSOS EJECUTADOS POR LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL, 1994-1998
(Millones de pesos corrientes y millones de dólares)

Años	1994	1995	1996	1997	1998	Total	Total ^b (dólares)
Presupuesto CONPES ^a	135 236	605 817	892 112	1 115 431	1 444 062	4 192 658	3 678.0
Ejecución Red	34 518	213 715	278 473	264 248	167 890	958 844	893.8
Ejecución/presupuesto (%)	25.5	35.3	31.2	23.7	11.6	22.8	24.3

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de Red de Solidaridad, Memorias 1994-1998, Bogotá, D.C., Presidencia de la República de Colombia/Presupuesto General de la Nación.

^a Se refiere a lo programado inicialmente en el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), convertido a pesos corrientes.

^b La conversión a dólares de estas cifras puede hacerse a una tasa de cambio promedio de 1 500 pesos por dólar a precios de 1998; tasa de cambio promedio por años: 826.6; 912.9; 1 036.6; 1 141.1 y 1 426.0.

Es importante anotar que no todos los recursos ejecutados son nuevos, pues algunos de ellos son parte del presupuesto de otras entidades vinculadas al combate de la pobreza, como el Fondo DRI, el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), y la Caja Agraria (vivienda rural). La Red coordina la utilización de tales recursos en función de la política social. Por otra parte, los programas están apoyados por un préstamo del BID.

En promedio, el presupuesto representa 0.9% del PIB, y lo ejecutado por la Red el 0.28% del PIB, el 5.85% de las transferencias territoriales (situado fiscal y transferencias municipales), y el 34.9% de lo invertido por los Fondos de Cofinanciación.

⁴³ Son órganos colegiados (entes territoriales, funcionarios de entidades ejecutoras, representantes de los alcaldes y miembros de organizaciones civiles) que se reúnen según las necesidades y cumplen un papel de articulación entre las gobernaciones y los ejecutores.

⁴⁴ Son reuniones públicas convocadas por las autoridades locales, la entidad ejecutora o la Red, a las que concurren las personas o familias vinculadas a los proyectos; allí se recibe información sobre las subvenciones, el alcance del proyecto, sus costos y el tiempo de ejecución. Los beneficiarios pueden solicitar verificaciones, de modo tal que las asambleas son un espacio pedagógico para hacer pública la información.

Para entender el bajo porcentaje que representa lo ejecutado por la Red con respecto al presupuesto, debe tenerse en cuenta que una cosa es la proyección que hace el CONPES, otra la asignación real del presupuesto cada año, y otra lo que se ejecuta de esa asignación. A partir del período 1994-1995, el presupuesto de todos los Fondos de Cofinanciación y de los programas gubernamentales experimentó recortes; la crisis fiscal de los últimos años ha acentuado ese proceso. La Red no ha sido mala ejecutora, pero la han ido dejando cada vez con menos recursos. Por ejemplo, el Fondo DRI tenía un presupuesto aprobado de 152 mil millones de pesos, y en 1998 se le recortó cerca de 50% de ese monto.

En el cuadro 27 se discriminan los recursos ejecutados por la Red durante el período 1994-1998, agrupados en los tres ejes que utilizó. Como se ve, en promedio, sólo 16.4% de los recursos se invirtió en los programas relacionados con la generación de ingresos los beneficiarios, mientras que 40.3% correspondió a los programas relacionados con la seguridad social y 43.3% a los relativos a hábitat.

Cuadro 27
COLOMBIA: INVERSIÓN DE LA RED DE
SOLIDARIDAD SOCIAL SEGÚN EJES DE INTERVENCIÓN, 1994-1998
(Millones de pesos)

Ejes	1994	1995	1996	1997	1998	Total
Ingresos ^a	3 072	35 267	51 376	46 984	20 552	157 251
Protección social ^b	7 611	60 077	90 092	106 234	122 787	386 801
Hábitat ^c	23 836	118 371	137 005	111 030	24 551	414 793
Total	34 519	213 715	278 473	264 248	167 890	958 845

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

^a Programas: empleo urbano y rural, apoyo a recicladores, talentos deportivos y capacitación laboral.

^b Programas: Revivir (ancianos), subsidio escolar, bono alimentario, apoyo alimentario, habitantes de la calle.

^c Vivienda urbana y rural, Recrear (construcción de parques y realización de campamentos juveniles).

Al sumar las contrapartidas municipales, que representaron 30% del total, se llega a los 1 300 millones de pesos ejecutados en los cuatro años. En promedio, 30% de ese monto estuvo destinado a funcionamiento (en los programas que administra directamente la Red) y 70% a inversión. En 1998, los gastos de funcionamiento llegaron en promedio a 5% en el caso de las demás entidades que participan en el programa; a 4% en programas como los del Fondo DRI, y a 2.4 en el del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE), lo que hace ver que los gastos de funcionamiento de la Red son proporcionalmente mayores que los de las otras entidades.

Por otra parte, pese a su monto, las inversiones de la Red resultan del todo insuficientes frente a la magnitud de la pobreza, hecho que se ve agravado por la gran dispersión geográfica de sus programas, debido a la necesidad de atender presiones políticas de diverso tipo. Las condiciones de la pobreza se combaten de una manera más clara y directa con las transferencias del gobierno central a los municipios, que son permanentes y cuyo monto no se ha modificado. El problema, en términos de eficiencia del gasto público, es que las inversiones de la Red no se coordinan con esas transferencias: cada cual va por su lado, de manera que su complementación en problemas de salud, educación y otros es casuística y aleatoria.

5. Programas y metas

En el período analizado (1994-1998), la Red manejó 14 programas, 9 de los cuales fueron ejecutados por entidades del nivel central y 5 directamente por la Red. Los programas y metas se pueden ver en el cuadro 28.

Cuadro 28

COLOMBIA: PROGRAMAS Y METAS DE LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL, 1994-1998

Programas	Metas	(%) ^d
Plan de empleo rural de emergencia	Creación de 110 000 empleos directos mediante pequeños proyectos rurales, con uso intensivo de mano de obra no calificada. Su ejecución a nivel nacional está encabezada por el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI)	43
Plan de empleo urbano de emergencia	Creación de 110 000 empleos directos en las áreas de adecuación y mantenimiento del espacio y de infraestructura social y servicios comunitarios en los barrios marginales. Con este programa se benefició de preferencia a jóvenes, mujeres jefas de hogar y ancianos no pensionados. Su ejecución está a cargo de los municipios, con respaldo del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social (FOSES)	120
Capacitación para el trabajo	Se apoyará mediante becas a 123 000 jóvenes de bajos ingresos, bachilleres o egresados del noveno grado para que sigan cursos de habilitación laboral en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	8
Programa de Atención Materno Infantil (PAMI)	Se beneficiará a 400 000 madres gestantes o lactantes y a sus hijos menores de un año con atención integral de salud y nutrición, mediante la rehabilitación y la dotación de centros y puestos de salud, a cargo del Ministerio de Salud con el apoyo de los municipios	104
Apoyo alimentario a niños en edad escolar ^a	Mejorar las condiciones de 89 000 niños beneficiarios de hogares comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	104
Bono alimentario para niños rurales ^b	Bono alimentario a 140 000 niños pobres rurales de entre 1 y 7 años no cubiertos por los programas del ICBF	67
Apoyo a mujeres jefas de hogar con hijos en edad escolar	Se beneficiará a 150 000 niños pobres que estén cursando la primaria mediante un bono escolar. La ejecución del programa corre a cargo del Fondo de Inversión Social (FIS)	92
Revivir: Auxilio para ancianos indigentes	Apunta a mejorar las condiciones de vida de 240 000 ancianos, mediante auxilios en dinero del FOSES	32
Vivir mejor: Programa de vivienda rural	Se pretende mejorar las condiciones de vivienda de 300 000 familias pobres rurales. La ejecución del programa está a cargo de la Caja Agraria y el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI)	31
Vivienda urbana y mejoramiento del entorno	Se otorgarán 500 000 subsidios para el mejoramiento de las viviendas en zonas subnormales para beneficiar a más de un millón de familias en los centros urbanos de mayores problemas de informalidad y marginalidad. El Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) será el encargado del programa	11
Recrear	Construcción de 1 700 parques y áreas recreativas en asentamientos marginales, bajo responsabilidad conjunta del FOSES y de los municipios	
Talentos deportivos y artísticos	Se apoyará a 9 000 jóvenes pobres de entre 12 y 18 años mediante becas artísticas o deportivas. Encargado: el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX)	38
Apoyo a recolectores de material reciclable ^c	Se beneficiará directamente a 25 000 personas y a sus familias en 18 ciudades del país	
Apoyo a habitantes de la calle ^c	Asistencia a jóvenes menores de 25 años para insertarlos en el sistema educativo y en el mercado laboral	

Fuente: Elaborado sobre la base de Red de Solidaridad Social, "Documento CONPES 2722", Memorias 1994-1998, Bogotá, D.C., Presidencia de la República de Colombia, 1994.

Nota: Fondo DRI: Fondo de Desarrollo Rural Integrado; FOSES: Fondo de Solidaridad y Emergencia Social; SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje; ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; FIS: Fondo de Inversión Social; INURBE: Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana; ICETEX: Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior.

^a Se basa en la atención de los niños del programa Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB), creados en 1996 por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) para suplir insuficiencias alimentarias. A los niños se les suministran alimentos los fines de semana y durante las vacaciones, cuando no están asistiendo a los hogares (aumento de las raciones). Durante la estadía en los HCB se les suministra el 73% de las calorías recomendadas y 100% de los nutrientes; los fines de semana se les suministra la llamada "Bienestarina", y ésta misma más aceite, lentejas, arroz y panela durante las vacaciones.

^b Con el bono se atiende a los niños menores de 7 años de las zonas rurales donde no hay HCB. El bono entró en funciones en 1994, con algunos cambios hacia 1996. Con él se llevan a cabo actividades de salud, educación, alimentación y participación comunitaria.

^c Programa creado en 1996, ejecutado directamente por la Red (recolectores de material reciclable y habitantes de la calle).

^d Ejecutado o cobertura sobre lo programado.

6. Sistemas de planificación

La Red determina a nivel central, en un ejercicio de focalización, los techos presupuestarios por departamento, según el índice de pobreza y otros factores relevantes de cada programa.⁴⁵ Los comités técnicos sectoriales preparan propuestas de techos presupuestarios por municipio y por programa, y las mesas departamentales definen esos techos. Además, los comités técnicos sectoriales del nivel municipal preparan propuestas de focalización de los beneficiarios y su localización, y corresponde a la mesa respectiva definir a los beneficiarios y las zonas que serán atendidas con los recursos asignados. El municipio y la comunidad preparan el proyecto con apoyo de la comunidad local y de las ONG que operan en la zona. Los proyectos son evaluados por la instancia correspondiente según la entidad ejecutora. Los aprobados se entregan a estas entidades para su coordinación y contratación por medio de los municipios. Los proyectos pueden ser ejecutados por: el municipio, la comunidad, el sector privado o las ONG. La comunidad, las instituciones y los municipios realizan labores de seguimiento y control por medio de las mesas de solidaridad.

Como se indicó en la introducción, en la actualidad (1999) se prepara un ajuste en los procesos de planificación de la Red, en virtud del cual se actuará más por demanda que por oferta, de tal forma que se suprimirán los techos presupuestarios y se atenderá las demandas con amplia base social, haciendo hincapié en la cobertura regional y en la alianza entre el sector público y el privado, con iniciativas que sean sostenibles económica y ambientalmente. En este contexto las mesas perderán eficacia, y en su reemplazo se constituirán observatorios sociales en el nivel municipal y departamental o por grupo poblacional, donde la comunidad ejercerá control sobre los programas del Estado.

En conformidad con ello, el nuevo esquema de planificación será el siguiente: las bases sociales organizadas presentan el proyecto a la Red departamental. En esta instancia, y en concertación con los beneficiarios potenciales, se hará el primer estudio de viabilidad sobre la base de los criterios antes mencionados. Después se enviará el proyecto al Grupo de Gestión Territorial del nivel central, que hará los análisis respectivos para estimar su viabilidad y decidir su ejecución. Con respecto a los proyectos de corte asistencial, se concertarán acuerdos con las administraciones municipales para establecer programas cofinanciados, al tiempo que se eliminan los aportes individuales.

7. Sistemas de operación

La Red cuenta con un Sistema de Información de Seguimiento (SIS), mediante el cual se ordena, almacena y prepara la información de los 14 programas. Cuenta asimismo con el Sistema de Evaluación y Monitoreo (SEMRED), con el cual se obtiene información sobre la distribución de los recursos y la formulación y la ejecución de los proyectos.

La información para estos sistemas proviene de diversas fuentes según el tipo de proyecto: para aquellos encabezados por la red —Revivir, Empleo Urbano, Recrear, Recuperadores y Habitantes de la Calle, así como los que están en manos de los Fondos de Cofinanciación—, la información se procesa a través del Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Inversión (SSEPI).⁴⁶ Para los proyectos encabezados por la Caja Agraria, el ICETEX, el ICBF y el SENA, la información se obtiene mediante instrumentos manejados por cada una de las entidades.

⁴⁵ El criterio para fijar el techo presupuestario por departamento son las NBI, que originan un mapa de concentración de la pobreza (porcentaje de la pobreza del departamento y de cada municipio en el total nacional). El mapa original, como se indica en las Memorias de la Red 1994-1998, se desglosó en dos mapas, uno que da cuenta de la concentración nacional urbana y rural de la pobreza, y el otro de la misma situación por zonas rurales.

⁴⁶ El SSEPI está constituido por los organismos de Planeación Nacional, los Fondos de Cofinanciación y la Red. Funciona en forma computarizada y se alimenta de fichas por proyecto que se obtienen a nivel local y regional.

La Red, con el apoyo del BID, contrató en 1995 a la Red de Universidades (REUNIRSE), formada por ocho universidades regionales, para monitorear en forma autónoma los procesos y la gestión de la Red en cada una de las regiones del país. Cada universidad aporta un nodo —constituido por dos investigadores y un asistente, más con un grupo de estudiantes que actúan como monitores del programa denominado Opción Colombia—, y los ocho nodos se articulan entre sí por medio de la Secretaría Técnica de REUNIRSE, ejercida por el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER) de la Universidad de los Andes. El monitoreo que lleva a cabo REUNIRSE consiste en la observación directa de los procesos que desarrolla la Red en sus diferentes niveles territoriales. REUNIRSE cuenta con un comité académico formado por investigadores de cada nodo, con experiencia en evaluación de proyectos de política social. Este esquema tenderá a desaparecer con los cambios introducidos en la Red durante el actual gobierno.

Es importante señalar que las políticas y programas públicos y privados de lucha contra la pobreza con que opera la Red no constituyen de modo alguno un conjunto articulado que obedezca a una concepción estructural. Los programas son temporales, y cada gobierno les ha asignado recursos de manera marginal y sin continuidad. Debido a la naturaleza del sistema político colombiano, cada gobierno desconoce lo que estaba haciendo el anterior, lo cual lleva a un gran desperdicio de recursos y capacidades; la lucha contra la pobreza no ha escapado a ello. Entre los programas que de alguna manera tienen que ver con la pobreza están el DRI, el PLANTE —de sustitución de cultivos ilícitos—, el Plan Pacífico, la ley de transferencias a los municipios para inversión en infraestructura física y social, el plan de vivienda rural, el de microempresas rurales, la reforma agraria, y algunos programas aislados del sector privado.

C. Alcances de la Red

De acuerdo con el documento CONPES, 2722 de 1994, los programas de la Red debían dar cobertura a 12 319 millones de personas entre 1994 y 1998. No obstante, según el balance de ejecución (Red de Solidaridad, Memorias 1994-1998), los programas beneficiaron a 3 723 527 personas, lo que representa una cobertura de impacto de sólo 30%, con programas marginales que no alcanzaron a modificar las causas de la pobreza, debido a que la atención no fue integral. Con respecto a los programas, la cobertura real frente a la planeada se indicó ya en el cuadro 28.

El sesgo urbano es evidente: los tres programas relacionados directamente con lo rural sólo beneficiaron a 663 849 pobres rurales, esto es, 11.6% de los 5 727 975 pobres que había en el país. El programa de bono alimentario benefició a 93 922 personas; el de vivienda rural a 521 302, y el de empleo rural a 48 625, es decir, sólo 1.2% de las 4 036 275 personas ocupadas en el sector rural.

En la encuesta sobre calidad de vida realizada en 1997 por la Misión Social⁴⁷ y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), se preguntó a los pobladores si habían recibido algún beneficio de cualquiera de los programas de la Red,⁴⁸ 94.6% de los encuestados urbanos y 85.6% de los rurales dijeron no haber recibido ningún beneficio. Por otra parte, 90.7% de los hogares pobres urbanos y 90.4% de los rurales no habían recibido beneficios, y 85.6% de los primeros y 90.0% de los segundos no conocían los programas de la Red.

El impacto de la Red sobre los ingresos puede establecerse parcialmente mediante el Programa de Generación de Empleo Rural (PGER) y el Programa Vivir Mejor (sobre vivienda rural). Sin embargo, no es fácil llegar a una estimación más o menos aproximada al respecto, dado

⁴⁷ La Misión Social es un programa respaldado por el DNP y el PNUD, orientado al apoyo estratégico y el desarrollo de los sectores sociales, que actúa en forma independiente de la Red.

⁴⁸ Estas respuestas se refieren a 1.461.002 hogares urbanos y 269.868 rurales.

que la Red se dedicó más a atender las carencias de los pobres, con un enfoque tradicional, que a mejorar los ingresos (por ejemplo, por medio de proyectos productivos).

Con todo, cualquiera que haya sido el impacto sobre los ingresos, debe tenerse en cuenta que los programas de la Red han operado en medio de una crisis del sector rural, que se manifiesta en una caída de los ingresos en relación con el área urbana. No obstante, el ingreso de los asalariados del sector rural ha mejorado merced a un aumento de los salarios. Según Gómez y Duque (1998), en el período 1978-1988 disminuyó la participación del 20% más pobre de la población rural en el ingreso *per cápita*, mientras aumentaba la del 10% más rico, al tiempo que en las ciudades sucedía lo contrario. En contraste, en el período 1988-1995 mejoró el ingreso *per cápita* de los más ricos de los sectores urbanos y empeoró el de los más pobres, a la vez que en el campo mejoraba el de los más pobres y decaía el ingreso de los deciles de más altos ingresos.

En una situación de aumento del desempleo urbano y rural, los programas de combate contra la pobreza que apuntan a generar empleo también se quedaron cortos, con un impacto muy pequeño. La tasa de desempleo en las principales ciudades, que fue cercana a 7.2% en el período 1991-1994, llegó a 9.9% en septiembre de 1997, para ascender vertiginosamente a partir de ese momento hasta llegar a 19.0% a comienzos de 1999 y a 20% en octubre del mismo año. El desempleo rural, que había oscilado en torno al 4.5% en el período 1988-1994, aumentó a 5.4% en 1995, a 6.5% en 1997, y a más de 9% en 1999 (López, 1999). Ello ha movido al actual gobierno a lanzar un plan de reactivación del empleo rural sobre la base de la recuperación de algunos productos, sin tener en cuenta que hay un proceso dinámico de terciarización del empleo rural. En 1997, la indigencia y la pobreza afectaban a 70.8% de los hogares rurales.

A continuación examinaremos diversos aspectos referidos a algunos programas y efectos de la Red, relacionados con lo que se acaba de describir.

1. El Programa de Generación de Empleo Rural (PGER)

Éste no representa una estrategia completa de generación de empleo rural, pues su alcance es temporal y demanda mano de obra no calificada para trabajos de contraestación. Su objetivo es generar una demanda adicional de fuerza de trabajo para elevar los ingresos de aquellos grupos de productores que se encuentran en una situación más necesitada, sea a causa de problemas coyunturales —emergencias, inundaciones, sequías, pestes, efectos adversos de la apertura económica—, sea a causa de limitaciones estructurales en zonas con altos índices de pobreza. Se generan empleos netos y no empleos alternativos (Vásquez, 1998).

En el período 1995-1996 el PGER llegó sólo a 521 municipios, o sea, 49% de los municipios del país. En 1995 se celebraron 559 convenios, con un gasto total de 23 730 millones de pesos, lo que representó poco más de 2 200 000 jornales, equivalentes a 8 552 empleos, y en 1996 se llegó a 643 convenios, con un gasto de 36 137 000 de pesos, lo que representó cerca de 3 millones de jornales, equivalentes a 11 400 empleos (véase el cuadro 29).

Estas cifras deben evaluarse teniendo en cuenta que el desempleo rural ha aumentado desde 1995, debido a un decrecimiento del PIB agropecuario y a la normal sustitución de trabajo por capital a medida que mejora la productividad, lo que indica de alguna manera que el PGER no alcanzó a compensar el aumento del desempleo.

Los municipios, las ONG de las zonas respectivas y el sector privado aportaron 25% del valor total de los proyectos. Como se advierte en el cuadro 29, la mayor proporción del empleo se generó en labores relacionadas con acueductos, asistencia técnica, cuencas y microcuencas y vías rurales.

Cuadro 29

**COLOMBIA: EJECUCIÓN FÍSICA Y FINANCIERA Y
RESULTADOS DEL PROGRAMA DE GENERACIÓN DE EMPLEO RURAL, 1995-1996**

Componente	1995		1996	
	Millones de pesos de 1995	Empleos equivalentes	Millones de pesos de 1996	Empleos equivalentes
Acueductos	6 731	1 625	7 754	1 810
Acuicultura	225	108	879	318
Asistencia técnica	2 527	1 315	8 796	3 701
Comercialización rural	912	306	470	103
Control de inundaciones	677	201	565	158
Cuencas y microcuencas	3 816	1 535	3 314	1 223
Mujer rural	223	106	905	226
Vías rurales	8 619	3 356	13 453	3 858
Total	23 730	8 552	36 137	11 397

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de Mauricio Vásquez Caro, "Evaluación de impacto del programa de empleo rural de la Red de Solidaridad Social", Bogotá, D.C., septiembre de 1998.

Las inversiones por jornal ascendieron a 10 573 pesos en 1995 y a 12 091 pesos en 1996. En 1995 la inversión en acueductos, saneamiento básico y control de inundaciones fue bastante alta, y un poco menor la relativa a asistencia técnica, mujeres rurales y acuicultura. En 1996 se mantuvo esa tendencia, aunque con un aumento importante de la ayuda prestada a las mujeres rurales. A pesar de ello, el programa tuvo poco impacto en el desempleo femenino, por el tipo de proyectos que ofrece y por el poco peso del componente referido a las mujeres rurales.

Con todo, los indicadores de impacto sobre el empleo en aquellos municipios donde se aplicó el programa —basados en los cálculos de Vásquez (1998), tomando como referencia el censo de población de 1993— muestran que de no haberse aplicado el programa, el desempleo promedio anual habría sido en ellos por lo menos 9% mayor en 1995 y 10.3% mayor en 1996.

Como conclusión general puede decirse que los programas de obras públicas y de asistencia técnica del PGER tuvieron un impacto positivo importante sobre el empleo rural, y fueron muy necesarios no sólo en lo que a ocupación se refiere, sino en particular por su contribución al desarrollo (Vásquez, 1998, p. 21).

No obstante, el impacto de la creación directa de empleo fue más limitado, a causa de restricciones presupuestarias y de dificultades de ejecución. Ello indica que un programa de esta índole debe estar acompañado de una estrategia de reactivación y diversificación de la actividad productiva de corto plazo, lo cual no se observó en el período analizado. Por ello, concluye Vásquez (1998), el PGER no fue una estrategia integral de empleo rural, sino una aproximación parcial y limitada, y de allí que su impacto haya sido poco significativo sobre el conjunto de la economía rural. Los empleos equivalentes generados específicamente por el PGER representaron apenas el 0.09% del total del empleo rural en 1995 y el 0.17% en 1996.

Por otra parte, la violencia en el sector rural y la crisis de la agricultura hicieron que el impacto fuera marginal frente a la magnitud del problema, y esos factores sobrepasaron cualquier posibilidad del PGER. Para graficar la envergadura del problema, cabe mencionar que desde 1985 hasta el primer semestre de 1998 un millón y medio de colombianos fueron desplazados de modo forzoso por la violencia, 55% de los cuales eran menores de 18 años y 31% mujeres jefas de hogar. Según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) (El Espectador, 8 de julio de 1999), entre agosto de 1994 y el primer semestre de 1998 la violencia sacó del campo, de manera forzada, a cerca de 725 000 personas, o sea, unos 145 000 hogares.

2. Programa de vivienda rural Vivir Mejor

En 1993 había en Colombia 1 632 829 familias rurales con déficit de vivienda —37.3% de ellas con déficit cuantitativo y 62.7% con déficit cualitativo final—, las cuales representaban 66.7% de las familias rurales del país. El programa Vivir Mejor se propuso atender en el período 1994-1998 a 271 000 hogares en municipios con menos de 2 500 habitantes en la cabecera urbana, lo que significaba cubrir cerca de 17% de las necesidades de vivienda de la población rural y 24% de los hogares que forman la población objetivo de la Red, esto es, aquellos con ingresos de entre 0 y 2 salarios mínimos.

El programa atendió 661 municipios en el período 1994-1997, concentrados en poblaciones con menos de 20 mil habitantes (64.1%) y en zonas rurales con menos de 10 mil habitantes. La cobertura ascendió a 88 682 soluciones, lo que equivalió a 32.7% de la meta prevista (o sea, 5.4% del déficit registrado). Se estima que el programa logró una disminución de 3.3% de las privaciones en el suministro de agua, de 17.9% de las carencias asociadas a materiales inadecuados, y de 4.6% del déficit existente en los sistemas de eliminación de residuos (REUNIRSE, 1998, pp. 46-48).

La mayor cantidad de subsidios y recursos se orientaron a las soluciones de agua, saneamiento básico y mejoramiento de viviendas. En general la intervención consistió en soluciones para las viviendas individualmente consideradas (tanques, pozos o similares), y no en soluciones colectivas. En una muestra de 291 proyectos, tres de cada cuatro supusieron la construcción o bien de sistemas individuales de abastecimiento de agua, o bien de pozos sépticos, o de ambos a la vez.

Para conocer la contribución del programa Vivir Mejor al bienestar de los hogares, el programa REUNIRSE entrevistó en 1995 y 1996 un total de 279 hogares beneficiarios con soluciones ya concluidas. Conforme a sus respuestas, las soluciones se concentraron en el grupo 2 (39%), cuya carencia básica era la infraestructura física, y en el 3 (39%), con carencia de servicios públicos. El grupo 1 (hogares sin saneamiento básico) representó el 15%, y el grupo 4 (en situación de riesgo mitigable, sin saneamiento básico, con materiales ruinosos y sin acueducto ni alcantarillado) el 7%. Es decir, el programa se concentró en el estrato intermedio de déficit y no en los hogares con mayores privaciones, esto es, la intervención fue más amplia en las viviendas que acusaban menor precariedad. Después de la aplicación del subsidio, la proporción de viviendas sin carencias ascendió a 69% en el grupo 1, a 30.3% en el 2, y a 20% en el grupo 3. En promedio, sólo 30.9% de las viviendas estaban sin carencias después de la intervención.

Las dos formas más generalizadas de aporte de los usuarios fueron el trabajo (38%) y el trabajo conjugado con aportes en dinero o materiales (40%). El aporte sólo en dinero representó el 13%. El tipo de aporte estuvo asociado a la calidad de la solución. Por otra parte, a diferencia de lo que ocurrió con quienes contribuyeron sólo con trabajo, una proporción considerable de los que aportaron dinero y trabajo pudieron superar el déficit en forma definitiva o reducir al máximo las carencias.

En las encuestas, 84% de los beneficiarios (de una muestra de 333), 87% de los interventores y 72% de los líderes de las organizaciones sociales del área de influencia del proyecto Vivir Mejor manifestaron su satisfacción con las mejoras, pero también hubo reparos: la demora en la entrega y el costo de las obras; la calidad de las mejoras y de los materiales; la realización de obras no requeridas por los beneficiarios; la falta de correspondencia entre el momento en que se los instó a que entregaran los aportes y la disponibilidad de éstos; el tamaño de las viviendas. No obstante, todas estas consideraciones apuntaron más a la gestión que a la calidad de la solución.

En los cambios percibidos en la vida familiar e individual merece mencionarse la reducción del hacinamiento, la constitución de áreas habitables mínimas, el incremento de la productividad doméstica, la regularización de los títulos de propiedad y el aprendizaje de algunos oficios propios de la construcción (Ochoa, 1998, pp. 105-106).

En cuanto a los procesos de participación y organización, 50% de los entrevistados dijeron que la organización comunitaria ya existente se había fortalecido, y 38% estimaron que el programa había dado origen a una dinámica organizativa.

Por otra parte, la Red ha mostrado sus bondades en varios aspectos, pues ha robustecido, por ejemplo, la capacidad de concertación, la participación y el control social.

3. Capacidad de concertación

La Red también representa un esfuerzo importante de concertación, pues sus ejercicios dieron origen a discusiones entre sus beneficiarios que les permitieron un mejor conocimiento de los factores de la pobreza. Ello repercutió también en los gobiernos municipales, que a veces incorporaron el resultado de las discusiones en sus planes de desarrollo y sus proyectos.

4. Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil

Puede decirse que por medio de los espacios de concertación como las mesas de solidaridad, los comités sectoriales o las gerencias colegiadas, la Red ha contribuido a que la sociedad civil participe en las decisiones de políticas sobre la pobreza, especialmente en la focalización de los espacios donde se van a llevar a cabo los proyectos y en el control social de los recursos. Ello ha permitido que los más pobres hagan suyo el programa y estén mejor preparados para participar en la toma de decisiones.

5. Control social

Una de las mayores fortalezas de la Red está relacionada con el control social sobre sus programas y las entidades ejecutoras merced a sus espacios de concertación. La rendición pública de cuentas es un gran avance en la capacidad de gestión de la sociedad civil y las instituciones que apoyan los programas. El control social se hace más fuerte en algunos casos con la formalización de espacios en donde participan la Contraloría, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo.

Se controla de esta forma la eficiencia y la capacidad de respuesta de la institucionalidad pública, al tiempo que se sientan las bases para combatir uno de los grandes males que aquejan al país, la corrupción. El ejercicio del control social debería ampliarse a otros programas e instituciones del gobierno y sobrepasar lo estrictamente operativo y presupuestario, para abordar también lo relativo a impacto y desarrollo social.

6. Fortalecimiento de gobiernos locales

Gracias a los procesos metodológicos y aportes presupuestarios de la Red, los gobiernos locales han hecho suyos los programas contra la pobreza; han mejorado y fortalecido los espacios de discusión y de concertación con la sociedad civil y la capacidad de resolver conflictos; han articulado los diversos aspectos de la pobreza en sus planes de desarrollo; han consolidado su legitimidad ante la población, e incrementado su capacidad de coordinación y control institucional. También se contribuye con ello a la capacidad de ejecución, ya que algunos programas, como vivienda urbana y rural, empleo urbano y rural, Revivir y apoyo alimentario, se ejecutan en un alto porcentaje directamente por los gobiernos municipales (REUNIRSE, 1998).

Muestra de todo ello es lo que ocurre en el plano de la cofinanciación, pues los aportes locales son del orden del 30%, esto es, un porcentaje superior al planteado en el documento del CONPES que dio origen al programa (DNP, 1994), lo que indica el alto compromiso de los municipios con el trabajo de la Red.

La Red, por otra parte, estableció convenios con los municipios para asistirlos en la formulación de los proyectos, el acompañamiento de los programas de gobierno, el establecimiento de empalmes entre la administración saliente y la entrante, y en la formulación y difusión de los planes de desarrollo (Red de Solidaridad Social, Memorias 1994-1998).

En suma, se trata de una lista larga de aspectos positivos, que sin embargo pueden verse opacados por la falta de propuestas integrales de la Red frente a la pobreza, propuestas que trasciendan el campo de la distribución coyuntural de los recursos y la atomización de los proyectos, y susciten un clima propicio para el fortalecimiento del ente territorial, sobre la base de planes contra la pobreza y modelos de gestión más eficientes y sostenibles en el largo plazo.

D. Principales limitaciones de la Red

La Red opera a partir de programas determinados a nivel central, sin que medie una discusión sobre las causas y el contexto de la pobreza en los niveles regional y local. Las instancias de concertación se remiten a analizar los programas de la Red, dejando de lado otros programas contra la pobreza. De ello resulta una actuación fragmentada, con soluciones superficiales, circunstanciales e individuales, a partir de proyectos dispersos y no de proyectos que aborden en forma integrada la pobreza.⁴⁹ En definitiva, las causas de la pobreza y las interrelaciones que existen entre ellas no se abordan en los ejercicios de la Red.

Si bien los programas de la Red están destinados a la población más vulnerable, su cobertura es reducida y no toma en consideración una serie de factores fundamentales para llegar a soluciones de tipo estructural, como el desarrollo productivo, la equidad en la distribución del ingreso, el acceso a los recursos y el desarrollo del capital social e institucional.

La pobreza, entendida como un conjunto de faltas de oportunidad y de carencias en lo económico, lo social, lo político y lo institucional, debe ser atacada en forma integral, desde los espacios territoriales e intersectoriales, a partir de procesos de planificación con orientación prospectiva de largo plazo, y no a partir de proyectos aislados. En este sentido, la Red no presenta un planteamiento novedoso frente a la pobreza y se queda en los esquemas de corto plazo, conforme al concepto tradicional de carencia de bienes y servicios que es propio de la noción de NBI.

Con los programas de la Red se elevó en forma transitoria el nivel de vida de determinadas familias, pero no por ello disminuyó su pobreza, ni menos la pobreza estructural de una determinada región o localidad. Además, tuvo un sesgo a favor de lo urbano, ya que sólo 3 de los 14 programas estaban orientados directamente hacia lo rural. Conforme a los índices de pobreza y su evolución, debería haberse dado un sesgo en sentido contrario: en 1978 había 150 pobres rurales por cada 100 pobres urbanos, y la intensidad de la pobreza era 1.9 veces mayor en el campo que en la ciudad, índice que se elevó a 2.5 veces en 1995 (DNP/PNUD, 1998).

La estrategia de intervención de la Red presenta limitaciones en lo concerniente al fortalecimiento de la sociedad civil. Ello puede observarse en diversos parámetros:

Dada la forma de escoger a los beneficiarios, por medio de censos o por medio del Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN),⁵⁰ se establece una focalización individual y excluyente, en el sentido de que en lo relativo a la distribución de los recursos se da prioridad a las personas

⁴⁹ La Red no fue más que un conjunto sectorial de programas del nivel nacional que se fragmentaron, la mayoría de las veces, en una cantidad dispersa e inconexa de proyectos en el nivel local (REUNIRSE, 1998).

⁵⁰ Se trata de un sistema de información, basado en encuestas, de que disponen los municipios para focalizar los recursos y programas de atención a los pobres provenientes de proyectos gubernamentales. El SISBEN se originó en el sector salud y es alimentado con información directa de las comunidades, todo lo cual permite caracterizar a los beneficiarios. Bien usado, puede servir para actualizar el censo de hogares pobres, pero puede prestarse también para manejos políticos e incluso para la manipulación de los indicadores.

pobres en forma individual y no a grupos u organizaciones de la sociedad civil, además de que se los excluye de ser beneficiarios de otros programas de la Red. Con ello se incentiva el individualismo y se debilita la participación organizada y, por otra parte, se impide el desarrollo de un análisis integral de los programas. En vez de fortalecer el tejido social, este enfoque individualista lo erosiona, al tiempo que incluso propicia los sentimientos de confrontación de los pobres entre sí y entre ellos y el bien común, o contra el Estado como representante del interés público.

En 1997, 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 el de las mesas municipales, mientras que los beneficiarios no organizados representaron el 57% y el 58% respectivamente, lo cual demuestra que la Red no estaba centrada en organizaciones sino en individuos (REUNIRSE, 1998). No se premia la participación calificada y organizada de la comunidad en las instancias de concertación, y se cae en la monotonía de individuos mal informados y con poca capacidad de hacer propuestas sobre la pobreza. A causa de ello, las decisiones fundamentales están en manos de los representantes estatales: gobernadores, alcaldes e instituciones. Se participa a título individual para obtener recursos del Estado y no para analizar las causas estructurales de la pobreza en la localidad o para encontrar salidas colectivas. El ejercicio en las mesas de solidaridad se centra en la discusión sobre el reparto de los recursos o sobre los techos presupuestarios que se han determinado antes en el nivel central y departamental. Se crea de esta forma una cultura asistencial y dependiente de los favores del Estado, y no una cultura de participación activa y consciente en pro del desarrollo y el combate contra la pobreza.

Por otra parte, las instancias de participación están preestablecidas y no se respetan las formas tradicionales de organización de la comunidad. Además, no se incentivó la formación de capital social y de organizaciones de la sociedad civil, los cuales, valiosos por sí mismos, pueden sumarse al combate contra la pobreza.

Asimismo, existe una gran deficiencia por la falta de integridad de la gestión de los programas. Como la gestión de la Red se lleva a cabo por medio de diferentes instituciones, éstas terminan imponiendo sus criterios e instrumentos para la ejecución de los programas y el manejo de los recursos. Se origina de esta forma una gran dispersión metodológica y operativa que incrementa la tramitación y los costos de transacción a nivel local.

El mismo hecho de operar por intermedio de las entidades ejecutoras impide que se dé una integración entre las acciones y entre los programas. Cada entidad ejecuta el programa correspondiente sin ninguna articulación con las otras, además de actuar sobre la base de enfoques distintos sobre la pobreza. Por otra parte, el presupuesto de la Red constituye una fracción muy pequeña del presupuesto de estas entidades, lo que transforma el programa asignado en algo coyuntural que muchas veces se contrapone a sus objetivos y a los procesos que han puesto en marcha. De esta forma, la Red debe trabajar de esta forma con la institucionalidad vigente y con los problemas que son propios de ésta —trabajo sectorial, descoordinación, tramitación, centralismo— y no desarrolla propuestas novedosas para corregir dichos males; por el contrario, en muchos casos los agrava en vez de combatirlos. En no pocas oportunidades, los programas de la naturaleza de la Red terminan siendo manejados por el gobierno central, para aplicar una política discrecional a favor de los sectores políticos que le son afines.

Uno de los resultados más esperados de los actuales programas de combate contra la pobreza es el fortalecimiento de la relación de lo público y lo privado. Sin embargo, ello no se da en programas como la Red, porque no hay estímulos para la participación del sector privado. Es difícil que en este programa se analice como desarrollar una estrategia para el desarrollo institucional, que implique la gestación de una institucionalidad territorial para el manejo de la pobreza, y provoque al mismo tiempo un cambio de mentalidad en los agentes y sus organizaciones que permita aplicar nuevas metodologías y procesos.

A la vez, la dispersión y el exceso de trámites que imponen la Red y sus entidades ejecutoras debilitan la capacidad de planificación y de gestión de los entes territoriales. No se crea un clima propicio para la planificación regional y para la búsqueda de salidas regionales de la pobreza: los municipios se contentan con los recursos que les lleguen, pero no tienen capacidad propia para pensar más allá. De esa manera, terminan siendo meros administradores de recursos, con lo cual se debilita también el proceso de descentralización. Por otra parte, a causa de la discontinuidad de los gobiernos municipales (cada tres años se elige alcalde), hay inestabilidad y cambios permanentes de estilo que no ayudan a los programas. En los municipios tampoco hay una cultura de evaluación que les permita articularse mejor con las entidades públicas y privadas que hacen evaluaciones nacionales o regionales.

No es muy claro que la Red haya contribuido de manera directa a suscitar un debate público sobre las concepciones de la pobreza y la manera de enfrentarla. Cada vez hay mayor inquietud en el país por la magnitud de la pobreza, pues cunde la sensación de que ha aumentado o se ha mantenido igual en los últimos años debido a la crisis del sector rural, agravada por los desplazamientos forzados por la violencia. Sin embargo, no se observa en el gobierno una preocupación que se manifieste en estrategias contundentes y en políticas de Estado.

En un plano más estrictamente teórico, puede decirse que la Red no ha contribuido a crear conceptos aptos para entender una realidad tan compleja como es la pobreza en Colombia. Ello contrasta con el trabajo que están haciendo algunos investigadores, que de manera independiente reflexionan sobre el problema y buscan nuevos conceptos e instrumentos de medición, a partir de los aportes de Amartya Sen.⁵¹ Cabe mencionar también, en este sentido, el trabajo teórico desarrollado por el programa conocido como Misión Social, que a partir de un análisis sobre la pobreza y el bienestar, emitió un informe (DNP/PNUD, 1998) donde se avanza hacia la construcción de un índice de desarrollo humano y de calidad de vida que rompe con la tradición de las mediciones en Colombia.

E. Principales fortalezas y debilidades de la Red

1. Fortalezas

- a) El hecho de haber montado un sistema de rendición de cuentas que permitió someter al escrutinio público los criterios de política, gracias a lo cual las mesas de solidaridad terminaron convirtiéndose a su vez en escenarios de rendición de cuentas. Asimismo, fomentó el control social del ciclo de los proyectos por medio de veedurías y asambleas de beneficiarios. El acuerdo concertado por la Red con la Contraloría General de la Nación, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, para constituir un Comité Interinstitucional de Vigilancia y Control con comités en todos los departamentos, fortaleció la veeduría ciudadana y evitó en muy buena medida la irrupción de la política y la corrupción en el manejo del programa; ello vinculó el control social al institucional. La remisión que las asambleas de beneficiarios hacen al personero municipal de las reclamaciones y denuncias fortalece esos controles. Ello se complementó con el monitoreo de REUNIRSE, el cual, según Restrepo (1998), consiste en el control académico como parte activa del control social.
- b) La Red creó escenarios de concertación y discusión territorial acerca de los criterios de focalización, lo cual permitió que los comités técnicos ajustaran sus criterios a las características departamentales y municipales, pese a lo cual la Red mantuvo algunas

⁵¹ Muestra de ello pueden ser las discusiones publicadas en la compilación hecha por Consuelo Corredor y las ponencias del Seminario sobre Pobreza y Desigualdad organizado por la Universidad Nacional y el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).

inflexibilidades de orden nacional. Algunos consideran novedosa la concertación entre los criterios técnicos y las prioridades políticas y sociales manifestadas por las autoridades, la comunidad y las organizaciones sociales. Esta participación facilitó la corresponsabilidad de los municipios en la lucha contra la pobreza, pues los municipios cofinanciaron los proyectos e incluso los ampliaron a veces por su cuenta.

- c) El trabajo de la Red permitió que los gobiernos municipales hicieran suyo el problema de la pobreza y mejoraran su capacidad de seguir y evaluar el ciclo de proyectos. Gracias a ello, muchos municipios aprendieron a elaborar proyectos para los pobres y los alcaldes ganaron legitimidad.

La Red se ha convertido en una marca política del Estado que ha conquistado un lugar en la política social y cuya permanencia, según se estima, está garantizada por otros cuatro años. El discurso que maneja la Red expresa de alguna manera un avance en cuanto a concepción de la pobreza, pero las limitaciones y las urgencias en un país convulsionado por varias violencias impiden profundizar en los factores estructurales de la pobreza rural.

2. Debilidades

- a) En sus programas se echa de menos una práctica integral. Ello es reflejo, pese al discurso, de la carencia de una concepción novedosa de la pobreza. La dispersión programática y geográfica de los proyectos y de las poblaciones objetivo, así como la dispersión institucional y el enfoque sectorial practicado por los ejecutores hacen difícil alcanzar ese carácter integral. Cada programa manejó criterios de focalización, requisitos y exigencias propios para la recepción y ejecución de los proyectos, lo cual dificultó la articulación programática sobre una localidad y un grupo poblacional.⁵² Mientras no se ataquen las situaciones de pobreza y las carencias interdependientes de los pobres en una localidad, es difícil lograr impactos que le den sostenibilidad al combate.
- b) No ataca los problemas estructurales de la pobreza, es decir, no va al fondo del problema de la equidad, quedándose en acciones de corto plazo y en buena medida asistenciales. No logra combinar lo asistencial con lo estructural, y por ello el programa es relativamente discontinuo y muchas veces cambia según cambie el contexto político.
- c) No hay en su gestión una propuesta de nueva institucionalidad para el manejo de la pobreza rural; el manejo se basa en la institucionalidad existente, con todas sus deficiencias y su escasa eficacia. No se logra romper con el aislamiento de lo privado en la lucha contra la pobreza, ni tampoco con la tradicional división de lo público y lo privado en materia de responsabilidades.
- d) La focalización es individualista y no de grupos, lo cual de alguna manera dificulta la formación de capital social y mantiene la debilidad de la organización de la sociedad civil, especialmente en los municipios rurales más pobres, donde la organización privada y pública es muy precaria y manipulable. Si bien no se le puede pedir a un programa de alivio coyuntural de la pobreza que solucione este problema, sí se podrían invertir más recursos para fortalecer las organizaciones de las comunidades pobres, con un criterio de formación de capital social.

⁵² Este aspecto está bastante bien ilustrado en los análisis contenidos en los dos documentos de REUNIRSE y en el balance de Restrepo (1998).

- e) La Red no incentiva a nivel local la elaboración de mapas de pobreza ni el establecimiento de un mecanismo permanente de discusión sobre el problema, lo cual contribuiría a que la comunidad y las autoridades se comprometieran más en su solución. Éste es un proceso que se podría estimular desde lo nacional, con el fin de profundizar las relaciones de la Red con las tareas de descentralización y situar así la lucha contra la pobreza en un plano territorial.
- f) La oferta definida en el nivel central es rígida y no da lugar a que las comunidades la adapten a sus problemas, es decir, no da cabida a que las municipalidades pongan en práctica programas propios según las condiciones locales. Los 14 programas de la Red son inflexibles, y ello hace difícil cambiar su sesgo urbano.
- g) El programa es débil frente a las necesidades, pues por su dispersión y la escasez de recursos termina promoviendo una multitud de proyectos de poca cuantía que no tienen efecto en las condiciones de pobreza. Aunque los programas han sido una ayuda muy importante para los individuos pobres —aunque no siempre han beneficiado a los más pobres entre ellos—, no los han sacado de la pobreza, por ser una ayuda coyuntural y no estar acompañados los programas de estrategias de generación permanente de empleo e ingresos o de acceso a activos productivos.
- h) No se ha resuelto la incompatibilidad de los tiempos presupuestarios y los tiempos de planeación entre la nación, los municipios y los programas de la Red. Es un problema originado en la inflexibilidad de la Hacienda Pública, que dificulta la gestión eficiente de los recursos, buena parte de ellos provenientes de organismos internacionales que tienen especificidades operativas complejas.
- i) Por último, el trabajo de la Red se centró mucho en el poder de las autoridades locales y departamentales y de los funcionarios, frente a beneficiarios poco organizados, mal informados y con poca capacidad de elaborar proyectos.

X. Nicaragua: el Instituto de Desarrollo Rural (IDR)⁵³

*Ignacio Vélez*⁵⁴

A. Antecedentes generales

1. Magnitud y evolución de la pobreza urbana y rural en los últimos 20 años

A partir de 1979, Nicaragua padeció un largo período de deterioro socioeconómico, a causa de problemas de carácter político, social y económico e incluso de desastres naturales. Recién en los años 1994 y 1995 se vieron los primeros tímidos síntomas de que esa declinación estaba llegando a su fin.

He aquí algunas cifras indicativas de la magnitud del problema: entre 1980 y 1993, el PIB *per cápita* bajó de 750 a 420 dólares (de 1980); la tasa de desocupación de la población económicamente activa (PEA) subió de 18.3% a 48%, y el número de pobres aumentó de 1.6 millones a 2.5 millones.

En el cuadro 30 podemos observar la evolución de la pobreza e indigencia rural y urbana. La pobreza tiene un rostro predominantemente

⁵³ Con el fin de no incluir dos estudios con temática similar se han incorporado en el presente texto, algunos párrafos y notas del documento Moncada (1999), y al mismo tiempo se han resumido varios pasajes del presente texto para facilitar la lectura.

⁵⁴ Consultor independiente de Nicaragua.

rural, ya que 80% de los habitantes rurales viven en la pobreza o la extrema pobreza; tienen además menor acceso a educación, salud, vías de comunicación, mercados y otros servicios, y sus hijos acusan una probabilidad mayor de sufrir desnutrición o muerte temprana. En el cuadro 31 se muestran otras diferencias entre las zonas urbanas y las rurales.

Cuadro 30
NICARAGUA: DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA
POR HOGARES Y ZONA DE RESIDENCIA, 1986-1997
(Porcentajes)

Año	Hogares bajo la línea de pobreza			Hogares bajo la línea de indigencia		
	Total país	Zonas		Total país	Zonas	
		Urbanas	Rurales		Urbanas	Rurales
1986	71	53	81	51	28	64
1990	75	65	84	54	38	66
1994	73	70	76	49	41	55
1997	74	67	80	48	35	59

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina 1998 (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.

Cuadro 31
NICARAGUA: DISPARIDADES
SOCIOECONÓMICAS URBANO-RURALES, AÑOS NOVENTA
(Porcentajes)

Variable	Urbano	Rural
Población:		
Total	52.0	48.0
Que accede a agua potable	83.0	30.0
Que accede a servicios sanitarios	31.0	18.0
Analfabeta	12.0	41.0
Tasa global de fecundidad (hijos por mujer)	3.4	6.8
Mortalidad infantil en menores de 5 años (‰)	50.0	70.0

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de recopilación de E. Baumeister, extraída de encuestas y censos oficiales del gobierno.

2. Políticas aplicadas en los últimos 20 años

Nicaragua pasó de una política populista e izquierdista en toda la década de 1980 a una de corte liberal y con énfasis en el orden macroeconómico en la década de 1990. Por ello ha sido posiblemente el país de América Latina con mayores fluctuaciones y contrastes en las políticas generales y sectoriales.

De julio de 1979 a febrero de 1990, el gobierno descuidó el marco macroeconómico, lo que redundó en un gran déficit fiscal y en una inflación elevadísima. El período conoció también el debilitamiento de las organizaciones y los gremios privados, el desmantelamiento de las estructuras del comercio privado (nacional e internacional), el deterioro de las vías de comunicación y de la infraestructura productiva, así como la caída de la productividad en general y de la rentabilidad en prácticamente todos los negocios del sector agrícola.

Entre los aspectos positivos de esa etapa se pueden mencionar el avance —aunque lento— de la frontera agrícola; el aumento masivo del número de pequeños y medianos agricultores —como resultado de la reforma agraria redistributiva—, y el aumento de la cooperación internacional.

Con todo, el balance fue negativo para el país en general y para el sector rural en particular, en cuanto disminuyeron marcadamente la producción, el empleo y las exportaciones, llegando a producirse al final del período una retracción de casi un tercio del PIB agrícola.

Por la conocida interdependencia entre la economía rural no agrícola y el sector agrícola primario, es fácil concluir que la fuerte retracción del segundo también causó la retracción de la primera, con el consiguiente efecto de agravación de la pobreza y la indigencia rurales.

A partir de 1990, el país entró en una fase de transición en todo sentido, política, económica y social. Se le dio gran importancia al reestablecimiento del orden macroeconómico, por medio de un plan de estabilización (1990-1993) y de un plan de ajuste (1994-1996), los cuales, aunque severos, crearon un mejor ambiente para la producción.

Entre los aspectos positivos de esta etapa se pueden señalar: (a) el reestablecimiento de la paz en el país; (b) el aumento de las inversiones públicas y privadas en caminos y proyectos productivos y de servicios; (c) el restablecimiento y fortalecimiento de las organizaciones y gremios privados; (d) el masivo apoyo brindado por la cooperación externa; la elevación —si bien muy incipiente— del rendimiento de los productos, y (e) el incremento del número de ONG de apoyo a los más pobres.

Entre los aspectos negativos tenemos: (a) el incremento de la inseguridad en el campo, por la aparición de bandas delictivas y por los pleitos de tenencia de la tierra; (b) el avance agresivo de la frontera agrícola, con sus secuelas de deforestación y destrucción del medio ambiente; (c) la permanencia de indicadores económicos negativos en comercio y desarrollo agroindustrial, y (d) las dificultades en el funcionamiento de los principales mercados del sector agrícola (de tierra, financiero y de servicios técnicos para la producción).

No obstante, el balance general de esos años fue positivo, ya que se incrementó la producción agropecuaria en general, especialmente la de los productos de consumo interno, y comenzó una recuperación de la economía rural, aunque persistieron los graves problemas de pobreza y de indigencia que han caracterizado al país.

En enero de 1997 asumió un nuevo gobierno, que siguió dando prioridad a la estabilidad macroeconómica, pero reconoció a la agricultura como el principal motor de la economía del país. Entre los principales elementos positivos de su gestión estuvieron las inversiones en infraestructura de apoyo a la producción y las inversiones de carácter social; el haber seguido trabajando en la solución de los problemas de tenencia de la tierra, y las propuestas de modernización de la agricultura.

Entre sus aspectos negativos cabe mencionar la desconfianza que despertó entre los productores, los gremios y las organizaciones no afines a sus creencias políticas; la falta de diferenciación entre los segmentos del sector rural —aunque esto ha sido característico de todos los gobiernos—; la agresiva expansión de la frontera agrícola, y los problemas de coordinación en todos los niveles entre las instituciones públicas vinculadas al agro.

El gobierno declaró también que uno de sus principales objetivos era combatir la pobreza, principalmente la rural, por medio de programas y proyectos de desarrollo rural y de carácter social, con el apoyo de los organismos internacionales y de la comunidad internacional.

En el documento marco de políticas y programas para el ciclo agrícola 1998-1999, el gobierno se trazó como objetivo primordial modernizar la agricultura, para poner así a los pobres rurales en el centro del desarrollo económico de la nación. El espíritu de la política para combatir la pobreza está recogido en el Programa de Inversiones Públicas para el período 2000-2004, donde se dice que dentro del conjunto de proyectos que satisficieran los criterios de eficiencia, debería asignárseles una prioridad más alta a aquellos que contribuyesen a reducir la pobreza. De esa manera, sobre la base del cuadro de pobreza y del mapa del potencial productivo, se dividieron las municipalidades en cuatro áreas según la intensidad de sus necesidades, de modo tal que los municipios más pobres serían los de más alta prioridad para los proyectos sociales, y las áreas sociales pobres con alto potencial productivo recibirían la mayor prioridad en lo referente a proyectos productivos (Moncada, 1999, pp. 14 y 16).

3. Instituciones públicas y privadas de lucha contra la pobreza

La institución más importante del sector agrícola es el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAG-FOR), al cual están adscritas diversas dependencias como: el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional Forestal (INAFOR) y el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). En cambio, el Instituto de Desarrollo Rural (IDR) es un ente descentralizado adscrito a la Presidencia de la República.

La principal misión del MAG-FOR es modernizar la Nicaragua rural, por medio de las políticas y estrategias aplicadas por las instituciones competentes. Así, por ejemplo, el INTA debe llevar a cabo proyectos de investigación y extensión de acuerdo con las prioridades establecidas, especialmente aquellas que aumenten la productividad de los agricultores pobres con potencial de desarrollo. En 1999, el INTA contaba con siete programas —granos básicos, cultivos diversos, producción animal, manejo integrado de plagas, suelos, agua y desarrollo agroforestal, poscosecha y producción de semillas—, orientados a 80 000 pequeños y medianos productores de todo el país, con tres modalidades de asistencia técnica: masiva, cofinanciada y privada.

El INRA, a su vez, se concentra en la normalización de los títulos de dominio de la tierra, aspecto considerado fundamental para la estabilidad en el campo, el aumento de las inversiones privadas y el florecimiento de un mercado de tierras eficiente. Sin embargo, el INRA no tiene actualmente propuesta alguna para solucionar el problema de los pobladores rurales pobres e indigentes sin tierra.

Por su parte, el INAFOR debe fomentar la producción racional y sostenible de los bosques y hacer hincapié en la reforestación, por medio de esquemas privados y públicos.

Otras instituciones públicas importantes en el combate de la pobreza o el fomento de la economía rural son: el Fondo de Crédito Rural (FCR), el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), el Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (INPYME), y el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), que se describen someramente a continuación:

a) El Fondo de Crédito Rural (FCR)

Creado en 1998, tiene como principal objetivo garantizar la asistencia financiera para el sector rural. Opera como institución bancaria de segundo piso, abierta a las intermediarias financieras no convencionales y a los beneficiarios organizados, los cuales deben presentar sus solicitudes de crédito conforme a modalidades definidas por el FCR.

b) El Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)

Gestiona y administra recursos locales y externos para financiar proyectos sociales de emergencia a nivel municipal. Los proyectos tienen dos objetivos principales y complementarios:

aliviar la pobreza mediante la generación de empleo e ingreso, y rehabilitar la infraestructura social y económica en las zonas clasificadas como críticas. Trabaja con un sistema de focalización de sus acciones basado en un mapa de pobreza municipal elaborado por el FISE y actualizado cada tres o cuatro años, mapa que lamentablemente no utilizan ni el IDR ni las otras instituciones del Estado.

c) El Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (INPYME)

Dependiente del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC), opera en el sector rural principalmente en apoyo de las instituciones financieras no convencionales.

d) El Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM)

Se encarga de fortalecer, por medio de convenios de cooperación, la capacidad de gestión de los municipios, para que puedan asumir sus nuevas responsabilidades en el marco de la descentralización de la administración pública. Dentro de su cartera figura un importante plan de desarrollo rural financiado por el Banco Mundial y el Proyecto Pro Tierra - INIFOM, que apunta a reducir la pobreza rural mediante el restablecimiento de las áreas degradadas y la conservación de los recursos naturales.

Entre las organizaciones gremiales privadas más importantes del sector encontramos la Unión Nacional de Productores Agropecuarios (UPANIC), federación que aglutina a los gremios de los grandes y medianos productores de café, ganado, oleaginosas y otros rubros, y está asociada a la organización privada más poderosa del país, el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP). También está la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG), que agrupa a los pequeños y medianos productores, especialmente a los beneficiados por la reforma agraria de los años ochenta. Estas organizaciones tienen programas de apoyo para los pequeños productores, principalmente en capacitación, asistencia técnica y programas de crédito, financiados con fondos de la cooperación internacional.

En lo que respecta a las organizaciones de la sociedad civil y a las ONG, en Nicaragua hay más de 600 organismos de muy variado origen y carácter, que trabajan a nivel urbano y rural ayudando a los más pobres en todos los municipios del país, con fondos también provenientes de la cooperación internacional.

A fines de 1998, con ocasión del huracán Mitch, las organizaciones de la sociedad civil desarrollaron una excelente iniciativa, denominada Coordinadora Civil, que logró aglutinar a más de 320 organizaciones no gubernamentales, sociales y gremiales para que ayudaran a enfrentar la catástrofe causada por el huracán. A partir de esa experiencia, las 320 organizaciones —que tienen presencia en todo el territorio nacional y un extenso tendido de recursos técnicos, humanos y materiales— se plantearon el reto de mejorar la coordinación entre sí y entre ellas y los gobiernos nacionales y locales, así como el de mejorar su capacidad de negociación con el gobierno nacional en la preparación y ejecución de la agenda de desarrollo económico y social del país.

B. El Instituto de Desarrollo Rural (IDR)

El IDR es hoy el principal instrumento con que cuenta el gobierno para elevar la eficiencia y la productividad del sector rural, aumentar el empleo y los ingresos y mejorar el nivel de vida de la población rural en general. Sin embargo, debido a su carácter desarrollista, no está en condiciones de trabajar directamente con la población rural carente de viabilidad económica, que sólo tiene acceso a los programas sociales de paliación de la pobreza o de desarrollo social de otras instituciones estatales, de las ONG y de la sociedad civil.

1. Breve historia del programa de desarrollo integral campesino (PDIC)

Ya en 1993 el gobierno había acumulado mucha experiencia en la ejecución de una amplia gama de programas y proyectos de cooperación internacional de combate de la pobreza rural, y se hizo evidente que por estar esos programas a cargo de las instituciones existentes del sector, principalmente el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Recursos Naturales y del Ambiente (MARENA) y el INRA, se distraían recursos y se afectaba negativamente el trabajo de éstas.

Por otra parte, por esas fechas se estaba iniciando un proceso de reforma del Estado que propiciaba, entre sus principales propósitos, que los ministerios abandonaran su papel de ejecutores de programas externos y se concentraran en sus labores propias, o sea, en su trabajo de reguladores y facilitadores de la gestión privada.

Para ese entonces ya estaba operando el FISE desde hacía más de dos o tres años, organismo especializado que desde sus inicios se había dedicado exclusivamente, con bastante éxito, a la ejecución de proyectos de inversión de carácter social (salud, educación, apoyo a la infraestructura comunal y organización de la comunidad), ya que había aumentado su capacidad de acción y mejorado la focalización, la eficiencia y la transparencia de sus obras. Por esas y otras razones, a fines de 1994 el gobierno decidió crear otro ente especializado, esta vez en inversiones de desarrollo rural: el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR).

El PNDR inició sus operaciones en 1995, con el traslado de 18 programas de desarrollo rural que estaban ejecutando hasta entonces el MAG-FOR, el MARENA y el INRA. Con el decidido apoyo de las más altas autoridades del país, el traspaso supuso una delicada negociación con las respectivas instituciones y con los organismos de cooperación que estaban financiando al MAG-FOR.⁵⁵

Finalmente, en septiembre de 1998 el PNDR se convirtió en el IDR, ente descentralizado adscrito a la Presidencia de la República al igual que su antecesor, cambio que se efectuó sin que la organización sufriera en sus aspectos técnicos, operativos y de procedimiento. El IDR tiene autonomía técnica y administrativa para ejercer su competencia administrativa, posee patrimonio propio y personalidad jurídica y está bajo control y tutela de la Presidencia de la República. Los miembros de su Consejo Directivo (nueve miembros, de los cuales por lo menos cuatro deben provenir del sector privado), entre ellos su presidente y el director ejecutivo, son nombrados por el Presidente de la República.

2. Estrategia y enfoque conceptual del programa de desarrollo integral campesino (PDIC)

Desde sus inicios, el PNDR, hoy IDR, trabajó para constituirse en la institución de referencia del desarrollo rural del país. No obstante, el IDR no tiene ningún enfoque propio, pues su quehacer está guiado por la estrategia de modernización agrícola del MAG-FOR, dentro de la cual debe ocuparse de asistir a los pobres de menores ingresos que tengan potencial productivo.

⁵⁵ En la ejecución de los proyectos de combate de la pobreza beneficiados por la cooperación internacional, el país ha aportado por lo general, como máximo, 10% de los fondos, y el resto correspondido a la comunidad internacional en calidad de donaciones y de préstamos, generalmente blandos. En los últimos años los organismos de cooperación internacional han ejercido alguna presión para que el gobierno incremente su participación, con miras a asegurar una futura sostenibilidad cuando disminuyan los montos de la cooperación. De hecho, el BID exige que 10% de los fondos del proyecto (5% en efectivo y 5% en especie, que puede ser mano de obra, insumos, alimentación y alojamiento) lo aporten los beneficiarios o las empresas; mientras mayor sea el aporte, mayor prioridad se le da al proyecto (Moncada, 1999).

El MAG-FOR propuso en 1998 que el IDR operase a partir de los mapas de pobreza del FISE y del trabajo de planificación local liderado por los gobiernos municipales, con participación de las instancias públicas y privadas locales, pero hasta 1999 el IDR no había dado respuesta oficial a esa proposición.

En 1999, los programas y proyectos del IDR operaban como ejecutores descentralizados de los convenios suscritos entre el organismo de cooperación respectivo y el Gobierno de Nicaragua, según lineamientos generales definidos por el propio IDR. Sin embargo, el MAG-FOR esperaba que en el futuro el IDR operase bajo la modalidad de fondo, esto es, que los beneficiarios plantearan sus demandas a partir de sus necesidades y que el IDR decidiera sobre la asignación de los recursos conforme a mecanismos objetivos definidos de antemano.

3. Población objetivo del programa de desarrollo integral campesino (PDIC)

Según estudios y encuestas del MAG-FOR y del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en 1996 había en el país cerca de 300 mil familias campesinas de todos los tipos, que constituían el 66% de la PEA del sector agropecuario y controlaban 85% de la producción de granos básicos.

A una organización privada conocida como Instituto de Investigación y Desarrollo NITLAPLAN, adscrita a la Universidad Centroamericana (UCA), corresponde el esfuerzo más estructurado por hacer una estratificación de los sectores sociales del agro nicaragüense. La estratificación, basada en tres criterios —génesis histórica, naturaleza y técnicas de los sistemas de producción, y existencia de determinada realidad económica—, reconoce ocho grandes sectores sociales agrarios, divididos a su vez en 21 tipos de productores.⁵⁶

Cuadro 32
NICARAGUA: BENEFICIARIOS DIRECTOS DEL INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL (IDR)

Sector social	Número de familias	Porcentajes
Campesinos:		
De frontera agrícola	30 000	23.0
Finqueros intensivos	15 000	11.5
Finqueros extensivos	25 000	19.2
Beneficiarios de la reforma agraria	60 000	46.3
Total	130 000	100

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de Instituto de Investigación y Desarrollo NITLAPLAN, "El impacto del huracán Mitch en Nicaragua y sus implicaciones para las prioridades de Desarrollo sostenible de las ONG y organizaciones sociales", Managua, Universidad Centroamericana (UCA), inédito, 1995.

El MAG-FOR ha utilizado la tipología del Instituto de Investigación y Desarrollo NITLAPLAN para definir a los beneficiarios directos de las instituciones del gobierno, entre ellas el IDR: campesinos de frontera agrícola (vieja y nueva), campesinos finqueros intensivos, campesinos finqueros extensivos y campesinos beneficiarios de la reforma agraria, todos los cuales tienen como rasgos comunes el uso predominante de la mano de obra familiar, la tenencia de tierra propia, el domicilio en la propia finca y un bajo grado de capitalización. NITLAPLAN estimó en 130 mil las familias campesinas constitutivas de estos grupos, las cuales representan aproximadamente 50% de las fincas del país y se reparten principalmente en la vieja y nueva frontera agrícola, en la zona seca semiárida central y norte y en las planicies del Pacífico (véase el cuadro 32).

⁵⁶ Aunque los alcaldes del departamento Matagalpa no estaban de acuerdo con el mapa de pobreza que se había levantado dos o tres años antes, porque a su juicio no estaba actualizado con la realidad que vivía el departamento.

4. Estructura y evolución del programa de desarrollo integral campesino (PDIC)

Las Agencias Departamentales de Desarrollo Rural (ADDR) son las unidades operativas del IDR a nivel departamental y el medio por el cual se vincula el instituto a las entidades intermediarias, los beneficiarios y las otras dependencias del gobierno. Las ADDR se relacionan también con los proyectos bajo tutela que operan en su ámbito correspondiente. En 1999 había 6 ADDR, que atendían 13 de los 17 departamentos del país, lo que significa que algunas servían a varios departamentos a la vez.

Bajo la coordinación del IDR, en 1999 se estaba ejecutando un programa del IDR financiado por el BID (IDR-BID), de reactivación productiva agroalimentaria, y otros 26 programas y proyectos de desarrollo rural financiados por otras organizaciones, principalmente de la ayuda bilateral y multilateral. Cada proyecto tiene su propia unidad ejecutora y su propio mecanismo de ejecución, o sea, operan descentralizadamente.

La labor del IDR consiste en vigilar que se cumpla con lo establecido en los distintos convenios de financiamiento y coordinar su ejecución por medio de su oficina central y de sus ADDR. Mediante un trabajo de seguimiento, el IDR sabe, por ejemplo, qué proyectos se están desarrollando en determinados municipios, en qué componentes se está concentrando la cooperación, y qué productos agrícolas y pecuarios se atienden.

Como se aprecia en el cuadro 33, desde 1995 hasta 1998 el monto total ejecutado sucesivamente por el PNDR y el IDR ascendió a 98 468 100 dólares. Si tomamos en cuenta que el gobierno pensaba invertir en este tipo de programas 175 300 000 dólares entre 1999 y 2002, se confirma plenamente que el IDR es el instrumento más poderoso con que cuenta el Estado para fomentar el desarrollo rural en el país.

Cuadro 33
NICARAGUA: EJECUCIÓN FINANCIERA TOTAL Y NÚMERO DE PROYECTOS COORDINADOS POR EL PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL (PNDR) Y EL INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL (IDR)^a
(Millones de dólares y porcentajes)

	1995	1996	1997	1998	1995-1998	
					Total	(%)
Total	21 552	26 319	25 179	25 416	98 468	100
Fondos nacionales	2.71	1.89	2.66	3.98	11.25	11.40
Fondos de la cooperación internacional	18.84	24.42	22.51	21.43	87.21	88.60
Programas o proyectos (número)	18	20	20	17	75	

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de cifras oficiales.

^a Se trata de una sola institución, pues el PNDR (Programa Nacional de Desarrollo Rural), creado en 1995, se convirtió en septiembre de 1998 en el IDR (Instituto de Desarrollo Rural).

En el mismo sentido, cabe notar que en el marco del programa IDR-BID se invirtieron 30 200 000 dólares entre 1995 y 1998, es decir, cerca de un tercio de toda la cartera de proyectos del PNDR/IDR, lo que hace de éste el programa líder de la institución en todos los aspectos. El BID y el IDR habían acordado que los gastos administrativos no debían superar el 20% de la inversión total, y la cifra a que se llegó equivalió al 14.9%, lo que se puede considerar muy adecuado.

En la ejecución de actividades de fomento (fortalecimiento institucional, subproyectos y cofinanciamiento), el programa erogó el 83.2% de los fondos, lo que también se puede considerar una excelente ejecutoria. En total el programa IDR-BID abarcó 278 subproyectos, referidos en especial a caminos rurales, transferencia tecnológica y fortalecimiento institucional. Hasta 1999 ni el gobierno ni el BID habían hecho una evaluación de impacto, ni tampoco habían analizado los resultados obtenidos en los territorios y entre los campesinos beneficiados, pese a que era una de las estipulaciones del programa.

En lo que respecta a los otros programas y proyectos coordinados, la situación es en general diferente, especialmente en lo que atañe a los programas que trabajan con fondos donados, ya que en ellos los gastos administrativos suelen sobrepasar el 35.0% de las erogaciones, lo que obviamente reduce su eficacia. Por otra parte, debido a la falta de evaluaciones, el IDR no ha podido retroalimentarse para mejorar la calidad y eficiencia de sus proyectos.

5. Sistemas de planificación

Para el gobierno está muy claro que el apoyo a la reactivación productiva del sector agroalimentario y rural es la mejor opción para combatir y reducir la pobreza rural, a causa de las características del sector y su peso en la economía del país: en efecto, el sector produce la mayor parte de las exportaciones nicaragüenses, responde en el corto plazo a los estímulos a la inversión, sus actividades hacen uso intensivo de mano de obra y genera la mayor proporción de empleo total.

Los diez componentes de las actividades⁵⁷ son el único instrumento estandarizado de seguimiento y coordinación que tiene el IDR, y todos los programas y proyectos coordinados deben presentar trimestralmente un informe estandarizado de seguimiento físico y financiero. Cada programa o proyecto tiene su propio plan, generalmente plasmado en un documento preparado por el organismo internacional de cooperación y negociado con el gobierno.

Hasta el momento el IDR no dispone de una propuesta programática global de desarrollo rural con la que pudiera orientar a los organismos internacionales de cooperación, así como negociar aspectos tan decisivos de los programas y proyectos como son, por ejemplo, sus componentes, o los segmentos sociales que serán beneficiarios de la ayuda o los territorios en que debería volcarse.

En Nicaragua opera un modelo unificado de planificación y seguimiento de todas las inversiones públicas, el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), que instruye en la materia a todas las instituciones estatales. Siguiendo tales disposiciones, el IDR prepara planes operativos anuales (POA) consolidados, basados en las informaciones sobre los componentes que le proveen cada uno de los programas y proyectos coordinados, los cuales preparan a su vez los POA ciñéndose a una guía aportada por el IDR.

Por otra parte, el programa IDR-BID sigue un método riguroso de planificación, consistente en su parte inicial en una etapa de promoción de las actividades en las comunidades rurales, seguida de una etapa de identificación de los proyectos o actividades, que por lo general han sido presentados por los propios beneficiarios a partir de sus necesidades, ya sea como meras ideas o a veces en un estado más avanzado de formulación. Los restantes programas pueden o no utilizar este método, pese a estar recomendado.

⁵⁷ Extensión rural, organización y fortalecimiento institucional, crédito, ambiente y desarrollo forestal, comercialización y agroindustria, tenencia de la tierra, maquinaria, equipo e insumos, infraestructura, apoyo a la producción agropecuaria e intervenciones sociales.

Dentro de este proceso de planificación desempeñan un papel muy importante los comités municipales de desarrollo (CMD),⁵⁸ que están coordinados por las autoridades municipales y en los que se hallan representados diversos organismos públicos, privados y no gubernamentales vinculados a lo rural.

Con esta información se inicia la etapa de programación para un período de un año. Hay una metodología predeterminada que permite estimar qué actividades o proyectos son elegibles y bajo qué circunstancias, qué componentes se van a ejecutar, cuáles serán sus costos, cuáles los productos esperados y como se pueden medir. En el programa IDR-BID sólo pueden ser elegibles las inversiones productivas que, entre otros requisitos, se hayan ajustado a los procedimientos de consulta a nivel comunitario, sean consistentes con las pautas del programa, hayan demostrado su viabilidad económica y ambiental y correspondan a una categoría definida en la tipología de proyectos. La etapa de programación concluye cuando el paquete de actividades y proyectos presentados por las comunidades y aceptados por los CMD, pasan a formar parte del POA anual del municipio. Los POA así formulados se envían después a la sede central del IDR, donde son analizados y consolidados en el POA anual del programa IDR-BID.

Dentro del proceso de planificación, el IDR también ha desarrollado un Sistema de Procedimientos Ambientales para el Desarrollo Rural (SISPADRU), que funciona como instrumento de control de calidad ambiental en las actividades del programa IDR-BID. Este sistema define en forma rigurosa y detallada los pasos a seguir dentro del ciclo de los proyectos, y clasifica a éstos en función del impacto ambiental que producirán y de las medidas de mitigación que será necesario tomar con respecto a los impactos ambientales negativos. El SISPADRU es de cumplimiento obligatorio para los proyectos del programa IDR-BID, y constituye una recomendación para los restantes programas.

6. Seguimiento y evaluación

El IDR cuenta con un sistema integral de planificación, seguimiento y evaluación de sus programas y proyectos, cuyo marco de referencia son las políticas económicas y sociales en general, y las políticas sectoriales definidas por el MAG-FOR, que deben orientar en todo momento las decisiones del IDR.

Para el seguimiento y supervisión del programa IDR-BID se aplica una ficha de control, que debiera permitir adelantarse a los problemas y negociar a tiempo, con el ejecutor, cualquier corrección que parezca pertinente. Este procedimiento también se recomienda a los demás programas y proyectos coordinados.

El trabajo de seguimiento de cada actividad sirve también para alimentar el sistema de información utilizado para monitorear el avance físico-financiero de todos los programas y proyectos. La evaluación acerca del impacto de los proyectos, basada en el cumplimiento de los objetivos fijados en cada caso, tiene por finalidad determinar si los beneficios resultantes de las actividades justifican el monto de los fondos utilizados, si se están alcanzando de la manera más eficiente posible, o sea, al menor costo, y si al comprometer los recursos en un proyecto dado no se están desatendiendo objetivos más importantes.

Sin embargo, pese a todas estas disposiciones, en 1999, cuatro años y medio después de haber comenzado a operar, el IDR todavía no había podido hacer una evaluación de calidad, ni siquiera en el programa IDR-BID ya ejecutado.

⁵⁸ Algunos de los entrevistados para el presente estudio dijeron que los comités municipales, al estar coordinados por las alcaldías, no son expresión verdadera de la sociedad civil y son utilizados más bien con fines políticos por las alcaldías y el gobierno central. Algunas organizaciones no afines al gobierno indicaron que son excluidas de las actividades de los comités de desarrollo. (Moncada, 1999, p. 20).

C. Evaluación del Instituto de Desarrollo Rural (IDR)

1. Resultados desde el punto de vista de los ingresos

Como ya se mencionó, en el IDR ha habido problemas en lo referente a la evaluación de los proyectos antes y después de su ejecución, lo cual limita seriamente la posibilidad de medir su desempeño y definir con precisión, entre otras cosas, en qué estado se encuentran los beneficiarios rurales, a qué tipo de productores se está atendiendo, qué efectos se han logrado en el combate de la pobreza, y cuál ha sido el desempeño general. Como es fácil entender, el conocimiento de todos estos aspectos sería de gran ayuda para la eficiencia del programa, pues permitiría aprender de los aciertos y errores.

A continuación examinaremos la situación del ámbito rural en general y los avances y retrocesos verificados en las actividades del sector agrícola primario, en la construcción de obras de infraestructura pública y productiva, en el comercio rural, en la agroindustria, en la formación de empresas rurales y en el empleo.

Una vez visto el desempeño general del sector, examinaremos los resultados del IDR en lo relativo a combate de la pobreza y promoción del desarrollo rural, mediante los informes de seguimiento físico y financiero —la única información directa disponible— y, asimismo, en forma indirecta, por el análisis del desempeño del sector agrícola en general. Con ello podremos sacar conclusiones también generales, pero lamentablemente no nos permitirá saber cuál ha sido el impacto de las inversiones, que ascienden a muchos millones de dólares.

a) Desempeño del sector agropecuario

En cuanto al primer punto, puede decirse que pocos países de América Latina han sufrido una debacle económico-social parecida a la que ha experimentado Nicaragua en los últimos 15 años, como resultado de lo cual en 1998 todavía no podía alcanzar las cifras del PIB (en términos reales) y de exportaciones (en términos corrientes) de 1977 (véase el cuadro 34).

Cuadro 34
NICARAGUA: DESEMPEÑO DE LAS EXPORTACIONES, 1977-1998
(Millones de dólares)

	1977	1990	1998
Totales	637.7	330.6	612.0
Agropecuarias	439.0	258.2	325.4

Fuente: Banco Central de Nicaragua.

Entre 1980 y 1990, aproximadamente, la reforma agraria benefició a más de 60 000 familias campesinas, cambiando la estructura de la tenencia hacia un modelo más democrático. En 1978, los grandes propietarios, con fincas de 500 manzanas o más, controlaban 36% de la superficie agropecuaria del país, y ya en 1990 esa proporción se había reducido a 16%, cifra que se mantenía en 1995 (véase el cuadro 35).

A partir de 1992 se hizo sentir el aspecto positivo de esta redistribución de la tierra, especialmente en la producción de rubros tradicionales de consumo interno —como granos básicos, leche y hortalizas— y de bienes de exportación, entre los cuales el café y el ajonjolí son los más importantes.

Cuadro 35
NICARAGUA: DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA SEGÚN ESTRATOS, 1978-1995
(Porcentajes)

Estratos (manzanas)	1978	1995
Menos de 10	3	9.0
De 10 a 50	15	23.0
De 51 a 200	30	34.5
De 201 a 500	16	17.2
De 500 y más	36	16.0
Total	100	100

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de cifras oficiales.

Sin embargo, la reforma agraria también trajo algunos problemas, porque la tierra se entregó en forma desordenada y sin tomar en cuenta los aspectos legales de tenencia y registro, lo cual creó una situación de desorden y de inseguridad que ha tenido consecuencias negativas para las inversiones, el medio ambiente y el desarrollo de un mercado de tierras eficiente.

El proceso de estabilización y ajuste puesto en marcha por los gobiernos democráticamente elegidos desde principios de los años noventa ha tenido un alto costo social para el país en general y para el sector rural en particular, ya que siguen prevaleciendo tasas muy elevadas de desempleo (entre 16% y 19%), de subempleo (entre 30% y 34%) y de interés real (de más de 18%, indizado por el dólar), lo que ha provocado una pérdida de poder adquisitivo de los agricultores económicamente viables y ha encerrado en un círculo vicioso a los indigentes rurales, que con el sistema económico actual tienen pocas oportunidades reales de salir de la marginación en que se encuentran. Sin embargo, en 1992 dejó de caer el producto agrícola y en 1994 se inició un período de crecimiento económico.

A continuación se analizarán los resultados obtenidos en el sector agrícola en general, en la productividad, la actividad ganadera, la tenencia de la tierra, la agroindustria y en otros aspectos de la economía rural, con la intención de medir la eficacia de las intervenciones del gobierno en el sector rural.

Las cifras dan cuenta en general de que el agro vivió durante 15 a 16 años una crisis, de la cual comenzó recién a recuperarse, aunque no en forma pareja en todas las actividades, a partir de 1994. En efecto, después de una fuerte disminución en los años ochenta, la superficie cosechada comenzó a aumentar de 1997 en adelante, principalmente la destinada a productos de consumo interno —en especial granos básicos—, ya que la destinada a cultivos de exportación siguió descendiendo hasta 1998 (véase el cuadro 36). Dentro de estos últimos, el algodón fue el principal responsable de esa disminución, y aunque es mayoritariamente cultivado por grandes productores, también lo es por un número considerable de pequeños y medianos agricultores. Al desaparecer el algodón y todo lo que representa desde el punto de vista agrícola, comercial e industrial, y al no crearse alternativas, se deprimieron las actividades no agrícolas y el empleo en las zonas agrícolas del occidente, una de las más productivas del país, situación que perdura hasta el presente. En cuanto a los otros cultivos de exportación, el café, aunque había sufrido una disminución, típica de la época, ya se había recuperado en 1998, mientras que el ajonjolí pasó por altibajos, pero principalmente a causa de fenómenos climáticos (sequías e inundaciones) y dificultades de comercio, aunque parece tener buenas perspectivas.

Cuadro 36
NICARAGUA: SUPERFICIE COSECHADA, 1977-1998

(Miles de manzanas)

	1977-1978	1990-1991	1997-1998
Cultivos de exportación	493.8	286.4	262.9
Cultivos de consumo interno	488.2	518.6	708.6
Otros	...	10.6	35.0
Totales	983.6	815.6	1 007.4

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de cifras oficiales.

Como se dijo recién, diferente camino siguieron los cultivos de consumo interno, especialmente los granos básicos, que han tenido una recuperación notable (véase el cuadro 37) gracias a las mayores oportunidades de los pequeños y medianos agricultores, pues los granos básicos representan una proporción importante de su economía, especialmente entre los más pobres. No hay que olvidar, sin embargo, que esta actividad no basta para reactivar la economía rural y para sacar al sector campesino de la pobreza.

Cuadro 37
NICARAGUA: SUPERFICIE COSECHADA DE GRANOS BÁSICOS, 1977-1998

(Miles de manzanas)

	1977	1988	1998
Arroz	35.0	58.0	107.0
Frijoles	88.0	150.0	192.0
Maíz	303.2	284.0	332.9
Sorgo	62.0	71.5	76.7
Total granos básicos	488.2	563.5	708.6

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de cifras oficiales.

Con excepción del sorgo, prácticamente todos los cultivos tuvieron un retroceso de productividad en la década de 1980, del que sin embargo ya se habían recuperado plenamente durante el ciclo 1995/1996 (véase el cuadro 38). Con todo, Nicaragua es actualmente (1999) el país de menor productividad de Centroamérica.

Cuadro 38
NICARAGUA: RENDIMIENTO DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS CAMPESINOS, 1977-1996

(Quintales por manzana)

	1977-1978	1988-1989	1995-1996
Ajonjolí	9.7	5.2	7.9
Café	9.9	9.2	10.0
Arroz oro	29.6	24.9	31.6
Frijol rojo	10.2	8.0	9.8
Maíz	13.0	-	12.7
Sorgo	15.0	25.6	22.0

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de cifras oficiales.

El hato nacional se vio seriamente mermado a causa de las dos guerras civiles que vivió el país entre 1978 y 1986. En 1998 todavía se estaba produciendo menos carne y menos leche que en 1977 (véase el cuadro 39). El hecho positivo es que, por efecto de la reforma agraria, se incrementó el número de pequeños y medianos ganaderos, cuyo número se estimaba en 55 000 en 1999, muchos de los cuales trabajan con un sistema de explotación de doble propósito. Gracias a ellos, el país pasó a registrar, a partir de 1996, un saldo comercial positivo de leche en polvo y derivados —especialmente quesos—, algo que sólo Costa Rica había logrado en Centroamérica.

Cuadro 39
NICARAGUA: PRODUCCIÓN VACUNA, 1997-1998

	1977	1988	1998
Ganado sacrificado <i>(miles de cabezas)</i>	380.0	376.6	327.5
Producción total de carne <i>(millones de libras)</i>	113.5	113.1	100.2
Acopio de leche <i>(miles de galones)</i>	12 524.3	7 837.5	10 494.9

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de cifras oficiales.

A pesar de la recuperación económica, la crisis está lejos de haberse resuelto y los productores agropecuarios, especialmente los más pequeños y más pobres, están descapitalizados y tienen problemas de rentabilidad. Es interesante anotar aquí como se ha ajustado la población campesina a la reforma económica, es decir, cuáles son las medidas defensivas que ha adoptado (Moncada, 1999, p.10): reducción del consumo de alimentos y de acceso a otros artículos básicos; aumento de la caza —para complementar la dieta— y de la venta de leña (lo que tiene impacto ambiental); reducción del vínculo con el mercado, por un repliegue en el autoconsumo; aumento de la oferta de fuerza de trabajo y, con ello, del número de personas dependientes a causa del desempleo; incremento de la migración para buscar suerte en las ciudades o en otras regiones (frontera agrícola); intensificación de la explotación de la tierra (disminución de tierras en barbecho, ampliación de los cultivos transitorios, siembra de tierras no aptas, rotación indebida) y de la fuerza de trabajo familiar; descapitalización (venta de ganado, tierras y otros activos), y, por último, reducción de las inversiones destinadas a introducir mejoras en las fincas.

Todas estas medidas defensivas, que contribuyen a aumentar la pobreza, no a disminuirla, han ido acompañadas de un proceso de concentración en la tenencia de la tierra, pues muchos campesinos están vendiendo sus predios a grandes productores nacionales o extranjeros. Y si bien este fenómeno no ha sido aún cuantificado, se estima que existe el peligro de que en unos 10 ó 15 años más se vuelva a la situación de distribución de la tierra prevaleciente en 1978. Por otra parte, la reforma agraria no ha significado mucho en cuanto a solucionar el problema de los campesinos sin tierra, que son los más pobres, hecho que podría crear serias tensiones en un futuro no lejano.

La única agroindustria que se ha reactivado es la lechera, gracias a un incremento significativo del número de pequeñas y medianas industrias queseras, que de todas maneras necesitan grandes aportes de capital y tecnología para mejorar la calidad y la sanidad de los productos, especialmente los de exportación. Las demás agroindustrias, como las de embutidos, frutas, hortalizas y jugos, están muy atrasadas o no existen, por lo que es necesario estimular las inversiones —especialmente privadas— en infraestructura, gerencia y tecnología agroindustrial.

b) El impacto del Instituto de Desarrollo Rural (IDR)

Ahora bien, en lo que se refiere al impacto que ha tenido el IDR, o su antecesor, el PNDR, cabe recordar que estos organismos surgieron en un momento de recuperación económica del país. El IDR tiene presencia territorial en 114 de los 152 municipios del país (75%), y atiende

directamente a unos 700 000 beneficiarios —aproximadamente 82 000 familias rurales—, sobre cuyas características socioeconómicas no se tiene conocimiento detallado.⁵⁹

A continuación se enumerarán las principales acciones que ejecuta el IDR en sus proyectos de inversión, según los 10 componentes que constituyen su sistema de seguimiento. Cabe mencionar que en este trabajo el IDR ha estado acompañado de otras instituciones.

Fortalecimiento del capital humano: el IDR fomenta la organización de los productores, y es así como en la temporada 1997/1998 apoyó a 1 328 grupos organizados en cooperativas, en asociaciones gremiales por rubros y en colectivos de mujeres, y dio apoyo también a 42 bancos comunales, 88 brigadas ecológicas y 174 brigadas de prevención y combate de los incendios forestales.

Infraestructura productiva y apoyo en maquinaria, equipos e insumos: se han construido y rehabilitado caminos rurales (prácticamente la actividad más importante del IDR), con sus puentes y sistemas de drenaje; se ha apoyado la construcción de plantas agroindustriales medianas y pequeñas, de rastros públicos y de mercados rurales. Se han vendido a crédito tractores e implementos, cosechadoras, pequeños equipos de riego y fertilizantes (véase el cuadro 40).

Cuadro 40
**NICARAGUA: APOYO EN INFRAESTRUCTURA, MAQUINARIA,
EQUIPO E INSUMOS DEL INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL (IDR), 1995-1998**

Actividad/rubro		1995	1996	1997	1998 ^a	Total
Construcción de caminos nuevos	(kilómetros)	216	826.7	482	1 127	2 651.7
Reparación y rehabilitación de caminos	(kilómetros)	1 012	817.6	667	1 087	3 583.6
Cosechadoras agrícolas	(unidades)	-	20	25	-	45
Tractores agrícolas	(unidades)	25	40	-	34	99
Fertilizantes	(toneladas)	7 500	10 775	11 010	12 990	42 275

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de cifras oficiales.

^a En 1998 hubo un gran aumento en la construcción y reparación de caminos para resolver los problemas dejados por el huracán Mitch.

Por otra parte, se estima que los programas de infraestructura vial han reducido los costos de transporte, lo que redundará en una mejora de los precios en finca y de la oferta de productos, así como en un aumento de la producción y de los ingresos. Sin embargo, eso no es todo, pues la construcción de caminos ha ejercido efectos multiplicadores y sinérgicos en toda la zona de influencia del proyecto respectivo, porque rápidamente después de construido un camino suele instalarse en las cercanías un puesto de salud o una escuela, todo lo cual se traduce en mayor bienestar para la población y en reducción de la pobreza (Moncada, 1999, p. 31).

Apoyo financiero: se otorga en la forma de crédito en efectivo y de entrega de equipos, maquinarias e insumos. También se apoya la formación y el fortalecimiento de intermediarios financieros no convencionales. En cuanto a lo primero, sólo en la temporada 1997/1998 el IDR colocó créditos por aproximadamente 10 millones de dólares, que se han utilizado en actividades agrícolas, pecuarias y forestales, en el suministro de maquinarias, equipos e insumos a los agricultores, y en la forma de apoyo a las agroindustrias.

⁵⁹ Según la evaluación que hizo el Banco Mundial de los proyectos del IDR y del MAG-FOR, la distribución de los beneficiarios según el tamaño de las fincas es muy heterogénea: sólo 25% tienen fincas de menos de 6 manzanas, es decir, son pequeños productores, que constituyen precisamente la población objetivo de este tipo de programas estatales. El 14% de los beneficiarios tienen fincas de entre 6 y 10 manzanas; 19%, de entre 11 y 25; 21%, de entre 26 y 50, y 21% de entre 51 y más, lo cual habla de la escasa focalización de la ayuda en los grupos más necesitados (Moncada, 1999, p.32).

Llama la atención la poca demanda que hay en lo concerniente a subproyectos de riego y drenaje, toda vez que uno de los problemas más graves de la ganadería en las regiones en que actúa el proyecto es la escasez de agua y de alimentos para el verano; ello se traduce, entre otras cosas, en bajas tasas de parición, mortalidad elevada y peso reducido de los terneros en el momento del destete, lo que disminuye la productividad y, en consecuencia, el ingreso de los beneficiarios (Moncada, 1999, p. 34).

Asistencia técnica y fomento del desarrollo tecnológico: el IDR ha organizado cursillos de capacitación en agricultura, ganadería mayor, prácticas forestales y desarrollo empresarial, amén de visitas técnicas en terreno, y ha divulgado material educativo junto con la entrega de crédito rural (véase el cuadro 41).

Cuadro 41
NICARAGUA: PRINCIPALES ACTIVIDADES DE EXTENSIÓN RURAL, 1995-1998
(Números)

Actividad	1995	1996	1997	1998	Total
Cursillos de capacitación	1 474	1 989	4 068	3 065	10 596
Personas capacitadas	25 957	43 136	101 700	76 625	247 218
Visitas de asistencia técnica	12 391	13 296	22 242	24 012	71 941

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

Sin embargo, la demanda de capacitación y asistencia técnica es menor que la que se da en otros ámbitos, lo cual, junto con revelar que los beneficiarios no valoran en la debida forma los conocimientos técnicos, limita gravemente sus posibilidades de crecimiento (Moncada, 1999, p. 34).

Conservación y uso racional de los recursos naturales: el IDR ha auspiciado el establecimiento de viveros y de huertos caseros, así como la protección y conservación de los suelos, los bosques y las plantaciones forestales (véase el cuadro 42).

Cuadro 42
NICARAGUA: PRINCIPALES ACTIVIDADES DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO FORESTAL, 1995-1998

Actividad	1995	1996	1997	1998	Total
Viveros establecidos (números)	-	1 158	1 334	1 545	4 037
Plantaciones forestales nuevas (hectáreas)	-	1 492	770	1 277	3 539
Prácticas de conservación de suelos (hectáreas)	2 449	1 019	6 551	1 844	11 863

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

Demarcación y titulación de tierras: aunque el IDR ha actuado en este ámbito, pero con un logro de sólo 22% con respecto a lo programado, el grueso de la tarea ha recaído en el INRA, con apoyo del Banco Mundial, que en tres o cuatro años ha entregado títulos de propiedad a unas 30 mil familias campesinas.

Con todos estos elementos queda demostrado que el IDR y el Gobierno de Nicaragua han hecho grandes esfuerzos por el desarrollo rural; pero también queda demostrado que no tienen capacidad para analizar el impacto de su intervención.

2. Resultados desde el punto de vista de la organización

Como es bien sabido, la organización de la comunidad tiene gran importancia en el fomento del desarrollo y el combate de la pobreza rural, pues, por ejemplo, para plantear sus demandas, los beneficiarios deben presentar solicitudes basadas en procedimientos administrativos que muchas veces superan sus capacidades, especialmente en el caso de los más pobres. Éstos, por otra parte, no están organizados o lo están en el mejor de los casos de una manera bastante precaria, por lo que frecuentemente no pueden cumplir con los requisitos establecidos para optar a los proyectos del IDR.

Por otra parte, como resultado de la política de los años ochenta, y también como efecto colateral negativo de algunos programas respaldados por la cooperación internacional, muchos agricultores nicaragüenses se han mal acostumbrado a depender del Estado, e incluso ha arraigado entre ellos la idea de que el Estado tiene que fijar el precio de los productos y asegurar su compra. Más pernicioso aún es la noción de que no hay que pagar el crédito —principalmente el otorgado por el Estado—, sobre todo si a uno no le va bien en la cosecha o el negocio. Modificar estas costumbres no es fácil. El gobierno y sus instituciones tienen claridad sobre el problema y, para solucionarlo, siempre dan prioridad al fortalecimiento de las organizaciones de todo tipo de los productores, a fin de que se adapten a las nuevas condiciones y reglas del juego. Ya se notan progresos en este sentido.

En 1996, el PNDR propuso como su principal política las llamadas estrategias locales de desarrollo, que han demostrado ser un excelente instrumento para que los mismos actores preparen su propia visión del desarrollo y fortalezcan su capacidad de planificación y ejecución. Así, las estrategias locales debían resultar del análisis que hicieran la sociedad civil, los productores organizados, las autoridades municipales, las ONG, las entidades de gobierno y otros actores locales, de la problemática, las prioridades, alternativas de solución y potencialidades del territorio específico, proceso del que debían resultar las estrategias de desarrollo rural a nivel departamental y municipal. Las alternativas que resultaran escogidas en cada estrategia local debían traducirse en programas y proyectos, ajustados al marco de las políticas globales y sectoriales del país. Dicho de otra forma, las estrategias resultantes debían definir el rumbo de todos los proyectos y actividades en ejecución. Incluso se llegó a determinar, a principios de 1997, la estrategia departamental del departamento de Matagalpa, y se estaba trabajando en la de otros departamentos. No obstante, toda esa dinámica se suspendió con la llegada del nuevo gobierno, y hasta la fecha el IDR no ha definido si se continuará por esa vía o se crearán otros mecanismos, por lo que en 1999 los programas y proyectos coordinados no tenían una referencia local para organizar sus actividades y captar eficientemente las demandas de los beneficiarios. Según diversas evaluaciones independientes, los programas y proyectos coordinados por el IDR (sin incluir el IDR-BID) han mostrado debilidades importantes a causa, en buena parte, de esta deficiencia.

Entre las principales debilidades podemos anotar las siguientes:

(a) El centralismo en la planeación, ejecución y evaluación de los proyectos, actividades en que los beneficiarios tienen poca participación.

(b) Grandes carencias en cuanto a la selección de los beneficiarios. Tampoco se maneja información sobre las características de éstos que permita diseñar el tipo de intervención apropiada.

(c) Como resultado de lo anterior, es común que una vez que un proyecto se pone en marcha en una zona, todos los lugareños se transforman en beneficiarios, ya que no hay métodos bien definidos para discriminar quiénes necesitan ayuda y quiénes no.

(d) En general, los proyectos no contemplan mecanismos de egreso de los beneficiarios cuyas condiciones de vida hayan mejorado gracias a su intervención. Ello es incongruente con los objetivos de la política sectorial, que justamente aspira a que los beneficiados, una vez que estén en

condiciones de hacerlo, se independicen de la ayuda del Estado, ya que, por otra parte, la lista de espera es larga y siempre hay más personas necesitadas que las que los programas pueden atender.

El FISE, en cambio, está promoviendo el desarrollo de los gobiernos locales (municipales) por medio de un plan nacional de formación de sistemas de planificación y ejecución locales, conforme al cual cada alcalde es responsable de planear, ejecutar, supervisar y evaluar las inversiones del FISE en el municipio.

3. Resultados desde el punto de vista de la modernización de las instituciones públicas

Con la ya mencionada Ley 290 de reforma del Estado quedó confirmado que el MAG-FOR tiene el liderazgo oficial y formal del sector y está encargado de formular y poner en marcha las políticas, planes y estrategias de desarrollo agropecuario y forestal. En la práctica, sin embargo, hasta 1998 ni el MAG-FOR ni ninguna otra institución habían ejercido el liderazgo suficiente para establecer mecanismos de coordinación a nivel nacional y local. En vez de trabajar en forma coordinada y concertar alianzas estratégicas para planear y ejecutar sus programas de fomento socioeconómico y de combate de la pobreza, es notorio que el MAG-FOR, el IDR, el FCR, el FISE y otras instituciones trabajan en forma aislada, como feudos distanciados entre sí. En el caso del MAG-FOR y del IDR, el distanciamiento mutuo es más que evidente, hasta el punto de que el MAG-FOR ya está desarrollando su propia cartera de proyectos, al margen del IDR. Como veremos más adelante, el MAG-FOR tiene una excelente propuesta de estrategia de promoción del desarrollo rural, pero, debido a los problemas antes mencionados, las posibilidades de que prospere son escasas.

4. Resultados desde el punto de vista del fortalecimiento de los gobiernos locales

Conceptual y metodológicamente, los gobiernos locales —municipios en Nicaragua— son las unidades administrativas encargadas de todo el desarrollo local, esto es, de la prestación de servicios públicos, de la gestión institucional pública, de la promoción del desarrollo social, económico y cultural, y del combate contra la pobreza.

Como ya vimos, la estrategia de ejecución de los proyectos del IDR está basada en los comités municipales de desarrollo, lo cual es un requisito en el caso de los proyectos del programa IDR-BID y una práctica recomendada en el de los restantes proyectos coordinados. En ausencia de las referidas estrategias locales, el IDR suele limitarse a una compilación pasiva de proyectos, lo cual no ofrece una visión prospectiva que oriente la gestión de éstos. Es más, en 1999 el presidente de la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC) indicó que no tenían ningún vínculo con el IDR (Moncada, 1999, p. 21).

Por otra parte, al no existir en el nivel municipal un mecanismo interinstitucional estructurado, se complican las actividades de coordinación, planificación y ejecución de los diferentes programas que operan en un mismo territorio, con lo cual aparecen los conocidos problemas de superposición de actividades, duplicación de funciones y de concentración de la ayuda en determinadas zonas del país, con el consiguiente abandono de otras que posiblemente están tanto o más necesitadas. Estos problemas revisten mayor gravedad en los municipios más pobres, lo que reduce aún más la calidad y la eficiencia de las intervenciones.

Sin embargo, hay en Nicaragua dos instituciones del sector social que sí han desarrollado una fuerte agenda de fortalecimiento de los gobiernos locales: el INIFOM y el FISE.

Este último, en coordinación con el INIFOM, el Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República y los principales ministerios de prestación de servicios públicos de

educación y salud, están ejecutando desde 1997 un amplio programa de fortalecimiento de los municipios, para transferir gradualmente las facultades necesarias para identificar, ordenar jerárquicamente, fomentar, supervisar, mantener y administrar, de manera descentralizada y participativa, los proyectos de inversión social pública que financien el FISE y otras fuentes.

Lo anterior demuestra que en Nicaragua ya se están logrando avances en el fortalecimiento de los gobiernos locales, por lo que es una pena que el sector agrícola y especialmente el IDR no estén aprovechando debidamente esta experiencia.

5. Resultados desde el punto de vista conceptual

El MAG-FOR, como institución que tiene el liderazgo formal del sector agropecuario y forestal, ha elaborado, sacando lecciones de la experiencia, las estrategias, los postulados y la metodología de ejecución de toda la agenda sectorial de promoción del desarrollo, los cuales definen en la práctica un nuevo enfoque conceptual al respecto.

Las estrategias y políticas propuestas son:

- (a) Poner en marcha un programa de fortalecimiento institucional en el sector agropecuario (público y privado), con énfasis en el fortalecimiento de la capacidad local;
- (b) establecer fincas de referencia agrícolas, pecuarias y forestales en todas las zonas climáticas del país —seca, húmeda y semihúmeda;
- (c) mejorar la infraestructura física de apoyo a la producción, lo que significa construir caminos y prestar ayuda a las agroindustrias lecheras, fruteras y otras que tengan buenas posibilidades en los mercados internacionales;
- (d) mejorar las diferentes cadenas agroindustriales y los canales de comercialización, para propiciar así la constitución de mercados más transparentes en todo lo relativo a comercialización y precios, y
- (e) apoyar el establecimiento o mejoramiento de los servicios básicos, como salud, educación, comunicación, agua y saneamiento, demandados por la comunidad.

El MAG-FOR quiere llevar a cabo estas estrategias sobre la base de cinco postulados: (i) hacer transferencias focalizadas, parciales y de carácter temporal, para no afectar en exceso el funcionamiento de los mercados; (ii) tomar decisiones de carácter participativo y descentralizado, procurando que las aspiraciones de los campesinos se conviertan en objetivos prácticos de las políticas públicas; (iii) fortalecer los mercado de bienes, factores y servicios, incentivando su creación cuando no existan; (iv) montar un sistema de acción pública ágil y transparente basado en un marco unificado de políticas y en la descentralización de la administración pública, y (v) definir en forma clara la propiedad de los activos transferidos, pues de ello depende la fijación de los aportes locales a los proyectos y el mantenimiento posterior de las obras.

Dentro de esta estrategia el MAG-FOR propone que el IDR organice sus actividades en tres programas (debemos recordar que actualmente el IDR no tiene ningún plan programático en funcionamiento), para cuya ejecución el ministerio tiene preparada una metodología que en general es compatible con los mecanismos de trabajo del IDR, siempre que éste opere como fondo y, por consiguiente, introduzca una serie de cambios internos y de cambios en sus relaciones con los organismos cooperantes, con los cuales tendría que negociar el nuevo mecanismo.

Con este plan el MAG-FOR espera que el IDR y las otras instituciones que manejan proyectos de desarrollo rural puedan atender al menos a 130 000 pequeños y medianos campesinos económicamente viables, con una superficie conjunta de aproximadamente 850 mil manzanas, para aumentar la producción y la productividad de todos los productos campesinos.

Aunque este plan está muy bien concebido, el MAG-FOR sigue sin tomar en cuenta, en lo teórico y lo práctico, la necesidad de atender a los campesinos indigentes y, por ende, de crear políticas diferenciadas para llegar a ese segmento. Tampoco ahonda en lo tocante al empleo rural no agrícola y al deterioro ambiental y su relación con la pobreza rural.

Recuadro 8

EL TRABAJO A NIVEL LOCAL: EL CASO DE MATAGALPA

La oficina departamental del IDR en Matagalpa tiene como misión impulsar el desarrollo rural, apoyando a los medianos y pequeños productores rurales, para contribuir a la reactivación económica. La oficina debe promover sus proyectos, darles seguimiento, hacer las contrataciones pertinentes y procurar que se cumplan los objetivos de éstos.

En la oficina de Matagalpa trabajan un director, un economista, un ambientalista y un equipo técnico de cinco especialistas en infraestructura, transferencia tecnológica y preservación de la potencia productiva. Hay también un equipo de apoyo constituido por cinco supervisores de proyectos, uno por cada proyecto. En el departamento de Matagalpa hay 800 comarcas, y en 1999 se estaban formando los comités de desarrollo de las comarcas rurales. Esta nueva forma de organización permitirá entregar información a la zona en general, a las autoridades municipales y a las departamentales, y dar continuidad a un sistema de participación en la planificación y el ordenamiento jerárquico de los proyectos. Los comités municipales están integrados, entre otros, por el alcalde respectivo, un técnico del IDR y una junta directiva de cinco personas, y en ellos participan los líderes de las comarcas y los voceros de la comunidad.

El IDR ha propiciado la formación de asociaciones de pequeños y medianos productores, tales como la Asociación de Ganaderos de Matiguás, la Asociación de Ganaderos de Río Blanco y la Asociación de Cacateros de Río Grande. Asimismo, en conjunto con el Instituto PROMUNDO (ONG de origen alemán que trabaja con el IDR desde 1996), pretende impulsar la producción de cacao en Waslala. Sin embargo, debido a la preeminencia concedida a la relación con las asociaciones, con el PROMUNDO, con diversas entidades participantes y con las alcaldías, se ha debilitado la participación del sector privado en la elaboración de proyectos.

En el período 1995-1999 —año este último en que debía finalizar la primera fase del programa—, la oficina departamental de Matagalpa ejecutó 90 subproyectos, con una inversión total de 6 708 000 dólares. En el sector ganadero se han invertido 477 mil dólares en seis proyectos de transferencia tecnológica, que han beneficiado de forma directa a unas 7 500 personas e indirectamente a 50 500. Se han introducido 63 sementales de primera calidad, interactuando con otros proyectos coordinados por el Proyecto de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (PMA-PRODERBO), y se ha sensibilizado al productor en el manejo adecuado del ganado, para prevenir las enfermedades y poder acceder al mercado. En el sector cacaotero se ha capacitado a aproximadamente 4 600 productores —en un total de 3 300 manzanas— en el control de la *moniliasis*, con una inversión de 315 mil dólares. Gracias a esto se ha podido controlar la *moniliasis* hasta llevarla a niveles tolerables, lo cual ha permitido elevar la productividad del cacao desde 8 a 12 quintales por manzana. El cacao ha mejorado los ingresos de las familias, y se tiene en perspectiva exportarlo. En el sector cafetalero se ha beneficiado a 253 productores, merced a un proyecto de transferencia de tecnología, con una inversión de 101 mil dólares. La ejecución de los proyectos de transferencia de tecnología ha cambiado las prácticas culturales y de manejo de los cultivos. Gracias a ello el rendimiento del café ha subido de 7 a 12 quintales por manzana. Los insumos se usan adecuadamente, hecho que incide en un mejoramiento de la productividad y en la conservación de los suelos. En cuanto a medio ambiente, se han ejecutado en total 11 proyectos, referidos a reforestación, cocinas mejoradas, manejo de suelos y control de erosión, con un monto de 705 mil dólares, en beneficio de aproximadamente 12 325 familias. También se ha capacitado a numerosos campesinos en la construcción de curvas a nivel, de empalizadas, terrazas y diques, lográndose reducir gradualmente la erosión. En los proyectos relativos a organización de grupos locales y fortalecimiento institucional se han invertido 424 mil dólares, en beneficio esta vez de 8 005 familias. Un total de 32 grupos locales han sido fortalecidos. Por otra parte, se han rehabilitado 263 kilómetros de caminos rurales, con una inversión de 3 858 000 dólares y con 7 800 familias beneficiadas.

Recuadro 8 (conclusión)

En cuanto al apoyo a la producción sustentable, la inversión en los caminos rurales ha facilitado el transporte de las personas y de las cosechas, porque ahora los caminos son transitables todo el año. Ello ha repercutido en diversas direcciones: por ejemplo, ha significado menor deterioro de los vehículos; ha permitido trabajar en las comarcas alejadas para mejorar las técnicas agrarias y pecuarias, y ha facilitado el desplazamiento de los campesinos, que ahora pueden ofrecer directamente sus productos en los mercados locales. También ha redundado en un alza de los precios y una mayor afluencia de comerciantes, factores que han incidido positivamente en la comercialización y en los ingresos campesinos. Además, en lo social, la rehabilitación de los caminos ha agilizado el traslado de los enfermos hacia los centros de atención.

Por otra parte, el fortalecimiento institucional ha permitido la organización de los grupos locales y el desarrollo de la capacidad empresarial, por ejemplo, en técnicas de gestión de crédito y de administración.

En suma, aunque el impacto ha sido medido hasta ahora cualitativa pero no cuantitativamente, el IDR sabe que los 90 proyectos que ha puesto en práctica en el departamento de Matagalpa han surtido efectos positivos.

Fuente: Daysi Moncada, "El combate contra la pobreza rural: experiencias y lecciones para una reorientación de políticas: Caso Nicaragua (visión externa)", 1999, inédito.

Por su parte, el IDR sigue trabajando con sus mecanismos tradicionales y sin aceptar la propuesta del MAG-FOR, lo que limita seriamente la posibilidad de llevar a la práctica esta propuesta, ya que el IDR controla la mayor parte de los programas y proyectos de desarrollo rural.

D. Conclusiones

1. Las debilidades del programa de desarrollo integral campesino (PDIC)

- a) Una de las principales debilidades actuales del IDR tiene que ver con su distanciamiento del MAG-FOR, en el sentido de que no está siguiendo las estrategias propuestas por este último. Tampoco tiene su propia propuesta de desarrollo rural, lo que lo ha convertido en una entidad que trata de ejecutar proyectos a toda costa sin tener la capacidad institucional necesaria para hacer su trabajo con eficiencia y calidad.

El panorama institucional se complica cuando vemos que otras instituciones, como el Fondo de Crédito Rural (FCR), también desarrollan su propia agenda, sin coordinarse con el MAG-FOR ni con el IDR, no sólo en los niveles centrales, sino tampoco en los locales, adonde cada institución llega por separado. Todo esto conduce a superposición de tareas y duplicación de esfuerzos para el mismo tipo de beneficios, y generalmente termina también por limitar la capacidad de cobertura. Los componentes en que más se advierte este fenómeno son los de crédito y capacitación, en los que el IDR y las otras instituciones invierten grandes recursos.

- b) Por otra parte, hasta la fecha el IDR cuenta sólo con diez componentes de desarrollo rural, cantidad insuficiente para programar y ejecutar sus proyectos y actividades. El problema se complica aún más cuando vemos que el IDR tiene escasa capacidad institucional para evaluar la gestión de sus operaciones por medio de estudios de impacto, con la consiguiente poca eficacia de sus inversiones, resultado que reviste aún mayor gravedad si se considera que el IDR ha dejado explícitamente marginados de sus planes a los indigentes.

La utilización del mapa de pobreza municipal y de las estrategias locales de desarrollo para orientar su trabajo y distribuir sus inversiones permitiría, por una parte, encontrar mejores mecanismos para llegar a los más pobres y, por otra, organizar mejor la demanda de los beneficiarios, fortaleciendo al mismo tiempo la capacidad de planificación de los sistemas locales. No obstante, en 1999 seguía reinando el centralismo en la planificación, ejecución y evaluación de los programas, en clara discordancia con la prioridad que las políticas públicas otorgan a la participación de los beneficiarios y de la comunidad.

- c) El escaso trabajo que está desplegando en forma directa para reducir o detener el avance de la frontera agrícola y la consiguiente presión que ejercen los campesinos sobre los recursos naturales. Este problema no es sólo del IDR sino de todo el sector público agropecuario.
- d) La débil articulación que el IDR promueve entre el sector rural primario y la economía rural no agrícola, cuya importancia no se ha dimensionado suficientemente en el país. En este plano queda mucho por hacer.
- e) Las grandes dificultades que tiene para homogenizar los procedimientos administrativo-financieros de los programas, con lo cual se le dificulta la posibilidad de establecer las medidas de control necesarias.
- f) La falta de madurez institucional en lo que respecta a la evaluación en todos los niveles, lo que no le ha permitido medir en forma fiable el resultado de sus intervenciones, salvo esfuerzos aislados de algunos programas y proyectos. Por esta razón el IDR no puede analizar la compatibilidad de los programas con las políticas agropecuarias y forestales aplicadas por los ministerios competentes.
- g) La marcada preferencia manifestada por algunos programas hacia las personas políticamente afines al gobierno, lo que ha despertado desconfianza en la institución, tal como se expresa en el sentir de muchos beneficiarios, líderes locales, ONG y otros sectores de la sociedad.
- h) Por último, para los grandes fondos que maneja, el IDR funciona con excesivo sigilo, poca proyección pública y escasa rendición de cuentas. No tiene centro de documentación, ni departamento de relaciones externas al cual acudir para obtener información. Ejemplo de ello es que para preparar este informe no se contó con documentación proporcionada por el propio IDR, sino por otras instituciones, pese a las reiteradas solicitudes que se le hicieron. También fue frecuente que algunos funcionarios se negaran a dar entrevistas, las pospusieran o las cancelaran una y otra vez. Muchos informantes indicaron que ese es el estilo prevaleciente en el IDR, incluso hacia otras instituciones estatales con las cuales tiene obligación de compartir información (Moncada, 1999, p. 35).

2. Las fortalezas del programa de desarrollo integral campesino (PDIC)

- a) La principal fortaleza actual del IDR es el hecho de contar con apoyo político al más alto nivel —la Presidencia de la República—, lo cual le ha permitido, entre otras cosas, pasar de la categoría de programa (el PNDR original), con un presupuesto limitado, a la categoría de instituto (el actual IDR), con todas las ventajas, principalmente presupuestarias y legales, que ello trae consigo.

- b) El IDR acostumbra invertir entre 22 y 25 millones de dólares al año en diversos componentes de desarrollo rural, pero principalmente en infraestructura de comunicaciones y productiva, crédito, asistencia técnica y capacitación, actividades que en los últimos cuatro o cinco años le han permitido incidir positivamente en el desarrollo rural, en aspectos tales como el incremento de la producción y de la productividad de los campesinos y el fortalecimiento de las organizaciones gremiales.
- c) A lo largo de este artículo ha quedado de manifiesto que los problemas de pobreza e indigencia y de necesidades de desarrollo son muy grandes en el país. Las debilidades del IDR deben ser vistas como oportunidades, pues, por ejemplo, dejan abierta la posibilidad de seguir obteniendo respaldo de la comunidad internacional para financiar sus planes.

Dicho de otra forma, todas las experiencias acumuladas en los últimos cinco años en cuanto a desarrollo rural sustentable y combate de la pobreza rural, sean positivas o negativas, deben servirle al IDR para hacer los cambios necesarios, es decir, reorientar sus estrategias, sus mecanismos operativos y el enfoque de sus intervenciones, para aumentar la calidad y la eficiencia de éstas y encontrar la forma de apoyar a los indigentes rurales, hoy marginados de sus planes. Por otra parte, debe aprovechar la excelente propuesta hecha por el MAG-FOR en lo que respecta a políticas, objetivos, estrategias de desarrollo rural y de combate contra la pobreza. ¡El reto está planteado para el instituto!

XI. Perú: dos programas de combate contra la pobreza

Mariana Ballén y Pedro Francke⁶⁰

A. El Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)

1. Descripción

El FONCODES fue creado en 1991,⁶¹ como parte de las políticas de compensación frente a la situación de extrema pobreza en que se encontraba gran parte de la población del país.

El programa difiere mucho de la mayoría de los programas sociales, por el hecho de haber sido creado como una institución pública descentralizada, con autonomía técnica, administrativa, económica y financiera. Esto le permite estipular las condiciones y lineamientos que determinan las transferencias de recursos para financiar los proyectos, aprobar las condiciones de financiamiento y las normas y procedimientos de ejecución, supervisión, desembolso, control y entrega final de los proyectos. Los órganos principales del fondo son un directorio y una gerencia. El directorio, encabezado

⁶⁰ Consultores independientes del Perú.

⁶¹ En virtud del DL 26157 del 29 de diciembre de 1992, el programa está actualmente adscrito al Ministerio de la Presidencia, aunque originalmente dependía de la Presidencia del Consejo de Ministros (DL 657).

por el Ministro de la Presidencia e integrado por cuatro directores designados por el Presidente de la República mediante resolución suprema, es la máxima autoridad del FONCODES. Es deber del directorio, entre otras funciones, formular la política institucional, nacional, regional y sectorial de asignación de recursos, y determinar las fuentes de financiamiento y las líneas de inversión. La gerencia es el órgano de ejecución del fondo, con representación administrativa y judicial.

2. Antecedentes

Los programas de emergencia sociales no son novedad en Perú. Ya desde el gobierno de Alan García funcionaba el Programa de Emergencia Social (PES), que empleaba un enfoque de necesidades insatisfechas y no el enfoque de ingreso que había sido característico de las políticas anteriores.

En 1990 surgió el PES, predecesor directo del FONCODES, que estaba encabezado por once representantes de organismos privados y tres del gobierno. El PES, sin embargo, no pudo funcionar bien, debido a lo reducido del equipo de trabajo y a la lentitud en la transferencia de los recursos, dada la restricción fiscal del momento. Por ejemplo, algunos subprogramas, como el de empleo, sólo pudieron llevarse a cabo en algunos distritos de Lima y el interior.

En consecuencia, en reemplazo del PES, se creó en agosto de 1991 el FONCODES, con el objetivo de ejecutar programas de emergencia y empleo destinados a infraestructura social y construcción de caminos.

El proyecto tampoco funcionó al comienzo. Un año después, el entonces Ministro de la Presidencia consideraba que el FONCODES carecía por completo de capacidad gerencial y apenas invertía sus recursos. Por tal motivo, designó como director del fondo a un hombre de negocios, que a su vez nombró una gerencia que organizó un sistema de evaluación y financiamiento de proyectos y un sistema de focalización mediante un mapa de pobreza, gracias a lo cual aumentaron los gastos mensuales de un promedio de 2 500 000 soles a 30 millones. Esta política puso realmente en marcha a la institución, pero encontró algunos problemas como la falta de coordinación con otros sectores y ministerios, especialmente los de salud y educación.

Hasta 1994, el FONCODES dependía únicamente de fondos del Tesoro Público, pero ese año se concertaron préstamos con el Banco Mundial y el BID, de 100 millones de dólares cada uno, para el período 1994-1996. En 1996 se negoció un nuevo préstamo con dichas instituciones, esta vez por un total de 300 millones de dólares (150 millones cada una) para el período 1997-2000.

3. Estrategia y enfoque conceptual

El proyecto surgió en un momento en que el Estado estimaba necesario crear un mecanismo que velase por la compensación y el desarrollo social, y actuase de manera preferente a favor de los sectores más pobres del país de manera descentralizada. El FONCODES nació así con la misión de mejorar las condiciones de vida de los más pobres, atendiendo principalmente sus necesidades básicas en lo concerniente a nutrición, salud, educación, saneamiento, infraestructura económica y desarrollo productivo, para lo cual debía generar empleo y promover la participación de la población en la gestión de su propio desarrollo (FONCODES, 1999).

El modo de operar del fondo consiste básicamente en concertar acuerdos con diversas comunidades para financiar proyectos elegidos por ellas mismas, las cuales deben a su vez organizarse en asociaciones privadas denominadas Núcleos Ejecutores para cada proyecto que pretendan llevar a cabo. El acuerdo entre el fondo y la comunidad estipula que corresponde a ésta ejecutar, controlar y mantener las obras financiadas, todo bajo supervisión del FONCODES. Este procedimiento, basado en la participación amplia de los beneficiarios, tiene la ventaja adicional de otorgar legitimación y valoración social a los proyectos (Torres Arroyo, 1998). El propósito final es

que como consecuencia de este proceso se dote a las comunidades de capacidad real de decisión. Cabe acotar aquí que en general se da prioridad a los proyectos de ejecución rápida y bajo costo, que permitan el uso intensivo de mano de obra local.

4. Población objetivo

Según el mapa de inversión social y actuación del FONCODES, la población objetivo abarca aquellos segmentos afectados por la pobreza extrema de tipo estructural así como aquellos que han entrado en la pobreza extrema a causa de la crisis y el ajuste.

El fondo dejó de operar hace unos años en las zonas urbanas, y en la actualidad sólo financia proyectos en las localidades que tienen entre 40 y 400 viviendas, o entre 200 y 2 000 pobladores. De esta manera, concentra sus actividades en las áreas de extrema pobreza situadas en las zonas rurales, la zona andina y la selva.

Para definir la prioridad de los proyectos el fondo utiliza diversos indicadores, entre ellos un mapa de pobreza de nivel departamental y distrital trazado por el propio fondo en 1994 a partir de un índice de pobreza.⁶² Por medio de este índice se pudo establecer que de los 1 793 distritos del país, 237 (aproximadamente 13%) estaban en el estrato de pobreza extrema y hacia ellos se dirigió principalmente la ayuda; pero también se financian proyectos en distritos clasificados como de pobreza no extrema.

5. Servicios que presta

El FONCODES opera con programas regulares y programas especiales de financiamiento. Por medio de los primeros se financian proyectos pequeños de (a) asistencia social, para mejorar los servicios básicos mediante el gasto corriente (por ejemplo, entrega de libros de texto en colegios o de botiquines en puestos de salud); (b) de infraestructura social, como los comedores populares, los puestos y centros de salud, los centros educativos, y las obras de abastecimiento de agua potable; (c) de infraestructura económica, referidos al sector agropecuario (pequeños sistemas de riego y drenaje, proyectos de rehabilitación de tierras y forestación), a transporte (construcción de caminos vecinales, puentes, empedrados) y a energía⁶³ (electrificación y energía no convencional), y (d) de carácter productivo, cuya finalidad es incrementar la producción, la comercialización y la capacidad administrativa de los beneficiarios.⁶⁴

En el cuadro 43 se muestra la distribución de los recursos del FONCODES según los cuatro tipos de proyectos. Si bien en 1991 cerca de 80% de la inversión del FONCODES en proyectos regulares se destinó al sector agropecuario, a causa de la situación de emergencia creada por la sequía, los proyectos relativos a infraestructura social y económica cobraron cada vez mayor peso a lo largo de los años.

A su vez, los proyectos especiales apuntan a dos objetivos: asisten a la población en extrema pobreza por medio de la distribución de víveres y bienes, y procuran reactivar las microempresas y pequeñas empresas merced a la compra de sus productos. El principal de estos programas es el de desayunos escolares, pero se han llevado a cabo otros, como el de entregar suplementos alimentarios, buzos y calzado a preescolares, o el de proporcionar mobiliario escolar.

⁶² El índice de pobreza está determinado en un 50% por el indicador de desnutrición de cada zona, y el 50% restante corresponde al promedio de los indicadores de educación, hábitat y servicios básicos. El resultado es un índice que va de 1 —para los distritos menos pobres— a 36.4 para los más pobres.

⁶³ El costo promedio de estas obras es de 40 000 dólares, y su ejecución toma entre tres y cuatro meses. Estos proyectos pequeños permiten un mejor control del uso de los recursos, con lo cual se evita la corrupción, se reducen los costos administrativos y se mantienen los proyectos en el nivel de las comunidades.

⁶⁴ El BID y el Banco Mundial establecen que sólo 5% de sus préstamos pueden destinarse a estos proyectos.

Hasta la fecha, estos programas especiales no han conseguido financiamiento externo, debido principalmente al uso político que el gobierno ha hecho de ellos, a la deficiente focalización y la debilidad de sus sistemas administrativos.

Cuadro 43

**FONDO DE COMPENSACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL (FONCODES):
DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PARA PROYECTOS REGULARES, 1991-1998**
(Miles de dólares y porcentajes del monto total aprobado)

Área de inversión	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ^a
Proyectos regulares	10 173	118 977	212 757	157 302	139 423	157 254	251 183	16 841
Asistencia social	12.3	11.1	3.2	4.1	4.0	0.7	0.6	-
Nutrición	-	-	-	-	-	-	-	-
Salud	12.3	3.8	2.1	2.5	1.8	0.2	0.6	-
Educación	-	7.3	1.0	1.5	2.2	0.5	0.1	-
Infraestructura social	4.5	39.9	62.4	67.4	64.1	63.3	57.3	69.9
Nutrición	-	0.1	0.2	0.3	0.3	-	0.1	1.0
Salud	-	3.3	3.7	3.6	5.8	2.9	3.0	3.7
Educación	0.4	26.1	40.1	47.0	35.9	18.9	10.4	19.2
Saneamiento	4.1	10.4	18.3	16.5	22.1	41.4	43.8	46.1
Infraestructura económica	4.2	19.2	29.4	25.2	26.7	30.5	32.3	29.8
Sector agropecuario	4.2	12.7	18.0	15.0	16.0	17.4	14.0	13.5
Transportes	-	5.4	5.9	5.0	4.1	6.5	12.1	8.4
Energía	-	1.1	5.6	5.2	6.6	6.6	6.1	7.9
Desarrollo productivo	78.9	29.8	5.1	3.4	5.2	5.5	9.8	0.3
Agropecuario	78.9	22.4	2.4	2.7	3.3	5.5	9.7	0.3
Multisectorial	-	7.5	2.7	0.7	2.0	-	0.1	-
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de FONCODES, Oficina de Sistemas, Área de estadística.

^a Los datos de 1998 se refieren sólo al primer trimestre.

En el cuadro 44 se puede apreciar que la participación de los proyectos especiales en las actividades generales del FONCODES ha ido aumentando progresivamente, hasta representar un tercio del total. En el cuadro 45 se muestra el número de proyectos especiales aprobados, y en el cuadro 46 se detalla la ejecución del gasto según la fuente de financiamiento.

Cuadro 44

**FONDO DE COMPENSACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL
(FONCODES): MONTO DE LOS PROYECTOS APROBADOS, 1991-1998**
(Miles de dólares y porcentajes)

Proyectos	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ^a
Total	10 173	118 977	212 757	157 302	139 423	157 254	251 183	16 841
Regulares	100	94.2	81.3	88.1	78.1	70.1	63.2	100
Especiales	-	5.8	18.7	11.9	21.9	29.9	36.8	-

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de FONCODES.

^a Los datos de 1998 se refieren sólo al primer trimestre.

Cuadro 45

FONDO DE COMPENSACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL
(FONCODES): NÚMERO DE PROYECTOS ESPECIALES APROBADOS, 1991-1998
(Número y porcentajes)

Área de inversión	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ^a
Proyectos	52	3 254	5 978	4 683	3 211	4 404	6 046	661
Asistencia social	1.9	11.6	4.2	5.8	2.7	0.7	1.2	-
Infraestructura social	76.9	70.3	78.0	77.7	72.0	70.8	64.0	77.8
Infraestructura económica	17.3	12.6	16.3	14.9	21.0	21.1	25.2	22.2
Desarrollo productivo	3.8	5.5	1.4	1.5	4.2	7.3	9.5	-
Proyectos especiales	-	-	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	-
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de FONCODES, Oficina de Sistemas, Área de estadística.

^a Los datos de 1998 se refieren sólo al primer trimestre.

Cuadro 46

FONDO DE COMPENSACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL (FONCODES):
EJECUCIÓN DEL GASTO POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 1996-1998
(Porcentajes)

Fuente	1996	1997	1998 ^a
Tesoro Público	55.7	61.9	38.4
Endeudamiento externo	39.4	33.0	57.0
Donaciones y transferencias	4.9	3.8	3.1
Recursos recaudados directamente	0.0	1.3	1.4
Total	100	100	100

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de FONCODES, Oficina de Sistemas, Área de Estadística.

^a Los datos de 1998 se refieren sólo al primer trimestre.

6. Funcionamiento del Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)

a) Ciclo del proyecto

Los proyectos se inician en las mismas localidades. La población local se reúne en asamblea y redacta una lista de proyectos de alta prioridad, que se incluye en la solicitud del proyecto. A continuación la asamblea elige el núcleo ejecutor, formado por cuatro pobladores sin vínculos de parentesco entre sí, que a partir de entonces se encargan, en su calidad de miembros del núcleo ejecutor, de proponer y luego de llevar a cabo un proyecto determinado. El núcleo ejecutor, que pasa a ser así el actor fundamental del proyecto, debe ocuparse, entre otras funciones, de preparar un documento sencillo donde se consigna el motivo de la solicitud, la necesidad que satisfaría la obra y su costo aproximado. Corresponde a la oficina zonal respectiva del FONCODES decidir si el proyecto es o no viable. Una vez aprobado el proyecto en esta primera etapa, el FONCODES envía un evaluador externo para verificar los datos básicos y la legitimidad del núcleo ejecutor. Tras el visto bueno correspondiente, la localidad queda facultada para elegir un proyectista dentro de un registro que tiene el FONCODES, cuya labor consistirá en preparar la solicitud técnica

(los costos de esta preparación los paga el FONCODES con cargo al proyecto).⁶⁵ Elaborado el proyecto, el núcleo ejecutor lo presenta al FONCODES para que lo someta a evaluación. Si el proyecto tiene un costo inferior a 60 mil dólares, corresponde a las oficinas zonales dar la aprobación final; para montos mayores (apenas 1% de los proyectos) se debe contar con el visto bueno de la oficina central en Lima.

Al ser aprobado el proyecto, se abre una cuenta bancaria a nombre del presidente y el tesorero del núcleo ejecutor, y en ella se deposita la primera parte de los fondos requeridos. El FONCODES otorga a la comunidad el control de los fondos y la responsabilidad de la ejecución de la obra. Para evitar influencias externas, el proyectista de la obra no puede encargarse de su construcción, de modo que el núcleo debe elegir al constructor dentro de otra lista proporcionada por el FONCODES. Hay además un sistema de evaluación, que certifica el avance del proyecto y aprueba que se gire la segunda y última parte de los fondos. Si detecta irregularidades, el FONCODES puede también congelar en cualquier momento la cuenta bancaria.

La comunidad aporta en forma gratuita una pequeña parte de la mano de obra no calificada necesaria para la obra, salvo en el caso de proyectos productivos o de riego, donde, por ser más individuales los beneficios, el aporte de mano de obra debe ser mayor.

b) Capacitación, promoción, definición de prioridades y coordinación

Del monto total financiado, sólo 5% se destina a asistencia técnica, como honorarios y gastos de transporte del equipo profesional que capacita a la población. Este equipo está compuesto por un inspector residente y, desde hace poco, por profesionales contratados expresamente para tal fin.

Hay además un componente referido a promoción, mediante el cual el FONCODES publicita los servicios que presta para que las comunidades presenten sus solicitudes. Como estas últimas son muy numerosas, es preciso escoger aquellas más prioritarias, para lo cual se recurre a un procedimiento establecido, que entre 1992 y 1997 se basaba en tres criterios: déficit de atención por distrito, línea de inversión y antigüedad de la solicitud. No obstante, a partir de 1997 comenzó a introducirse un mayor número de variables para decidir la prioridad del proyecto. Se da preferencia, por ejemplo, a aquellos de ejecución rápida y bajo costo, donde haya participación de las mujeres y se utilicen técnicas que permitan dar empleo a la mano de obra local. Los proyectos de saneamiento tienen aprobación automática.

7. Sistemas de seguimiento y evaluación

Desde 1995 las obras terminadas se someten anualmente a una evaluación, aunque, por no existir líneas de base o grupos de control, no es propiamente un estudio de impacto, sino una evaluación de la gestión del ciclo de los proyectos y una revisión del modo en que ha ido evolucionando la estrategia del FONCODES. La evaluación se basa en gran medida en el modo en que los beneficiarios perciben y califican los resultados.

B. El Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS)

1. Descripción

El PRONAMACHCS es un organismo con autonomía técnica y administrativa adscrito al Ministerio de Agricultura (MINAG). Si bien no cuenta con el grado de autonomía del

⁶⁵ Hasta 1997, la comunidad debía pagar la preparación del proyecto y presentarlo completo, lo cual dio lugar a que aparecieran intermediarios que preparaban los proyectos con la condición de ser luego contratados para su ejecución.

FONCODES, tiene una categoría diferente, al depender en forma directa del Viceministro de Agricultura. Desde el punto de vista presupuestario, el PRONAMACHCS constituye una unidad ejecutora, lo que quiere decir que tiene una asignación presupuestaria propia, cuyo manejo financiero es autónomo. El proyecto es financiado por el gobierno y por organismos internacionales.

2. Antecedentes

Si bien nació como tal en 1991, el PRONAMACHCS había iniciado sus actividades diez años antes por iniciativa del gobierno de Fernando Belaúnde, con el nombre de Programa Nacional de Conservación de Suelos y Aguas en Cuencas Hidrográficas (PNCSACH), el cual debía llevar a cabo acciones de conservación de suelos en la sierra del país. Entre 1981 y 1987 el PNCSACH se ocupó de difundir las mejores prácticas de conservación de suelos, con la intención de que fuesen institucionalizadas. Entre 1988 y 1991, el proyecto incorporó tareas relacionadas con la gestión y el manejo de cuencas, a fin de fomentar las actividades agropecuarias. En 1993, ya como PRONAMACHCS, adoptó una concepción integral del desarrollo (suelos, agua y vegetación), donde figuraban también las tareas de gestión y manejo de cuencas.

Siguiendo esa línea, el PRONAMACHCS hizo en el período 1995-1996, en conjunto con el MINAG, los estudios de prefactibilidad y factibilidad para un proyecto de manejo de recursos naturales para el alivio de la pobreza en la sierra, que de alguna manera ha absorbido gran parte del trabajo del programa desde 1997 hasta la fecha.

3. Estrategia y enfoque conceptual

Al ser las zonas rurales las más pobres del país, el desarrollo de la agricultura se convierte en una de las tareas fundamentales del gobierno. Por ello, uno de sus objetivos principales es convertir la actual agricultura de subsistencia en un sector moderno y competitivo, para elevar el ingreso rural e intensificar el crecimiento económico. Dentro de esa línea, el PRONAMACHCS tiene como finalidad promover un conjunto de actividades orientadas al manejo y al aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales —suelo, agua y vegetación—, en el marco de una concepción que considera el desarrollo rural como un fenómeno integrado a nivel de microcuencas en las zonas de la sierra donde hay mayor pobreza campesina, finalidad que se persigue por medio del incremento de la base productiva, de la producción y del valor agregado. El proyecto incorpora además un componente de género, medio ambiente y fortalecimiento campesino.

4. Población objetivo

Como se dijo recién, el proyecto apunta a la población que vive en las zonas rurales más pobres de la sierra, esto es, las comunidades ubicadas a más de 2 000 metros de altura sobre el nivel del mar. En total, el PRONAMACHCS opera en 18 de los 24 departamentos de Perú, en 150 provincias, 559 distritos y 496 microcuencas, y atiende a 3 370 organizaciones campesinas y 180 743 familias.

5. Servicios que presta

El programa despliega diversas actividades a partir de sus tres líneas de inversión: conservación de suelos, desarrollo forestal e infraestructura rural. En cuanto a lo primero, por ejemplo, construye andenes, terrazas, zanjas forestales de infiltración y para pasturas, así como diques para controlar las cárcavas. En forestación, instala y mejora viveros comunales y permanentes; establece y maneja plantaciones forestales, y lleva a cabo también actividades de arborización urbana. El PRONAMACHCS tiene viveros propios para producir los plantones.

En lo relativo a infraestructura, construye o mejora en general obras pequeñas, como canales de riego y estanques; sistemas de agua para uso poblacional, pecuario y de riego, así como estructuras especiales de riego. Por último, apoya la producción agropecuaria con la instalación de cultivos para semilleros y para consumo; maneja pastos nativos y cultivados, y construye almacenes para semillas.

Los cuadros 47 y 48, referidos al proyecto financiado por el Banco Mundial, permiten hacerse una idea de la importancia relativa de las distintas actividades. Como se puede observar en los cuadros, el rubro más importante son las inversiones sociales y, dentro de ellas, las obras de conservación de suelos, que concentran cerca de la mitad de las inversiones rurales, seguidas de las obras de riego y las actividades forestales. El segundo componente en importancia son los costos administrativos, cuyo peso con respecto a los costos totales se ha reducido progresivamente desde 1997. Cabe resaltar que dentro del costo total del proyecto está considerado un 15% destinado a contingencias físicas y de precios.

Cuadro 47

**PROYECTO NACIONAL DE MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS Y
CONSERVACIÓN DE SUELOS (PRONAMACHCS): GASTO POR COMPONENTES, 1997-2001**
(Porcentajes)

Componentes	1997	1998	1999	2000	2001	Total
A. Evaluación de los recursos agua y tierras	4.0	-	-	-	-	0.5
B. Inversiones rurales	76.4	82.4	84.8	84.4	84.5	83
C. Fortalecimiento de las comunidades	2.3	3.2	3.9	4.5	4.4	3.8
D. Apoyo logístico y administración del proyecto	17.3	14.4	11.2	11.1	11.2	12.7
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

Cuadro 48

**PROYECTO NACIONAL DE MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS Y
CONSERVACIÓN DE SUELOS (PRONAMACHCS): INVERSIONES RURALES, 1997-2001**
(Porcentajes)

B. Inversiones rurales	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Conservación de suelos	33.4	49	45.4	53.5	60.7	49.8
Obras de riego	46.5	33.6	36.1	23.8	17.1	29.9
Desarrollo forestal	13.9	12.4	14.0	18.4	17.6	15.4
Manejo intensivo	2.7	1.9	1.1	0.7	1	1.4
Almacenes	2.9	2.8	3.2	3.3	3.3	3.1
Servicios de consultoría	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

6. Funcionamiento

El modo en que opera el programa permite que la comunidad se identifique con cada proyecto específico y cumpla los acuerdos de ejecución. Los miembros del PRONAMACHCS se reúnen con los jefes de la organización campesina para exponerles el proyecto en sus líneas generales (objetivos, componentes y actividades) y entregarles toda la información correspondiente a los compromisos que deberán contraer, la metodología de intervención y el cronograma de

trabajo. Cuando la comunidad campesina acepta intervenir en el proyecto, se prepara un plan de trabajo para elaborar el plan en forma conjunta entre los campesinos y el PRONAMACHCS. Después se hace un diagnóstico (también con participación campesina), centrado en la situación y uso de los recursos naturales. En esta etapa se pide a los campesinos que recuerden como era el espacio físico de la comunidad 20 ó 30 años antes, para ver en qué consisten los cambios que se han registrado desde entonces (por ejemplo, laderas deforestadas y erosionadas).

Se induce entonces a los dirigentes comunales a que digan cuál desearían que fuera la situación actual de los recursos naturales (agua y suelo fundamentalmente), y se plantean las obras y actividades necesarias para llegar a ese objetivo. La comunidad debe también asignarles prioridad a las obras, en función de sus necesidades y de la lógica del plan, de donde se deducen aquellas que deben realizarse en el primer año. Los técnicos del PRONAMACHCS dan forma al plan en términos de cronograma de actividades y necesidades financieras. Una vez conocidas las obras y actividades a ejecutar, su cronograma y costo, los técnicos tramitan su aprobación ante la oficina departamental, que entonces deposita los fondos necesarios en una cuenta bancaria a nombre del dirigente comunal y del técnico de PRONAMACHCS encargados del proyecto. Con esos fondos, manejados en forma mancomunada, se compran los materiales requeridos y se da inicio a las obras.

7. Seguimiento y evaluación

El PRONAMACHCS cuenta con una oficina que se ocupa de la planificación anual y con una unidad de evaluación y monitoreo interno de las actividades financiadas. Esta última se encarga de recoger datos de diverso tipo, cualitativos, físicos y financieros, según corresponda, en lo que se refiere a la planificación participativa, las inversiones rurales y su impacto sobre la pobreza y el desarrollo, el progreso en el fortalecimiento institucional de las comunidades, y acerca de la gestión y el funcionamiento del PRONAMACHCS. En el monitoreo se utilizan distintos indicadores, de acuerdo con la metodología del marco lógico: indicadores de progreso de las actividades, indicadores de resultados e indicadores de impacto. Sin embargo, el proyecto es fiscalizado también por misiones supervisoras del Banco Mundial y por auditores externos.

C. Principales fortalezas de ambos programas

1. Mayor capacidad de decisión ciudadana

Ambos programas otorgan una mayor capacidad de decisión a la ciudadanía con respecto a los proyectos que deben ejecutarse en la comunidad respectiva. Si bien en el FONCODES la potestad de la comunidad es mayor que en el caso del PRONAMACHCS, la labor continua de éste en las comunidades ha redundado en mayores y mejores efectos sobre la institucionalidad. En virtud de ello, ambos proyectos fortalecen a las mismas organizaciones y propician el ejercicio de prácticas democráticas, sobre todo el PRONAMACHCS, dado su carácter continuo.

Ambos han promovido, además, el surgimiento en las comunidades de una cultura de fiscalización referida, por ejemplo, al manejo del dinero, lo que a su vez ha permitido que las comunidades desarrollen nuevas capacidades.

No obstante, debe anotarse como una debilidad el hecho de que ambos programas hayan propiciado el ejercicio de prácticas clientelistas entre las autoridades y la población beneficiaria, lo cual repercute negativamente en las organizaciones de la población.

2. Modernización institucional y llegada distinta a los pobres

En los países latinoamericanos operan en total 15 fondos sociales —entre ellos los dos que estamos considerando—, fondos que han despertado en general gran entusiasmo entre los organismos multilaterales debido a que están orientados por la demanda y a que operan en forma descentralizada. En efecto, con todas sus limitaciones, los fondos han redundado en una mayor transparencia en cuanto a la asignación de los recursos, en la desburocratización de los procedimientos, y en una mayor participación de los ciudadanos en el ciclo y el sostenimiento del proyecto. Asimismo, el estar orientados por la demanda ha permitido reducir una serie de costos, como los relativos a formulación, evaluación y selección de los proyectos y a la necesidad de mantener un gran número de funcionarios.

Prácticamente desde su fundación, el FONCODES ha vivido un proceso continuo de descentralización administrativa, que se ha manifestado, por ejemplo, en la delegación de atribuciones a sus oficinas zonales, de modo tal que a comienzos de 1999, 17 de sus 23 oficinas zonales estaban facultadas para decidir, dentro de su jurisdicción, en torno a la aprobación de proyectos por un monto de hasta 60 000 dólares, y un año antes, en 1998, el 60% de los proyectos se habían aprobado directamente en estas oficinas. Ello permite también que los beneficiarios potenciales tengan una información más fluida acerca del estado de su solicitud.

De los 15 fondos sociales latinoamericanos, el FONCODES es el que ha ejecutado mayor cantidad de recursos, con gran eficacia en cuanto al número de obras en un lapso de tiempo dado y con un costo administrativo muy bajo. Esto se ha debido en parte al hecho de que los plazos de ejecución son en general muy cortos, pero también a las modificaciones introducidas en el ciclo del proyecto, que eliminan retrasos innecesarios en la solicitud de financiamiento y en su evaluación.

Finalmente, a pesar de ser un programa que maneja grandes cantidades de dinero —200 millones de dólares en el presupuesto de 1998, y mil millones de dólares desembolsados entre 1991 y junio de 1998—, el FONCODES sigue siendo un ente relativamente pequeño, con cerca de 275 empleados, gracias a la subcontratación de evaluadores, supervisores y consultores externos.

Por otra parte, cabe anotar que ambos programas surgieron en un momento en que la presencia del Estado era mínima en muchas zonas del país, como consecuencia no sólo de la crisis económica sino principalmente de la violencia política. Con la instauración de estos programas, tal situación ha tendido a modificarse. En efecto, el PRONAMACHCS fue el primer programa público de gran magnitud que se puso en práctica en el sector agrícola en los años noventa, y sus oficinas son en muchas partes del país la única presencia del MINAG. Desde ese punto de vista, antes que ser una fuerza de modernización institucional en el sentido de introducir nuevas formas de gestión del sector público, el PRONAMACHCS destaca por ser la entidad que restableció la capacidad de acción nacional del MINAG, dentro de los moldes tradicionales de una administración pública centralizada. De esa manera, ambos programas llegan masivamente a muchísimas comunidades campesinas de la sierra rural, que ha sido tradicionalmente una de las zonas de mayor pobreza del país.

Los programas han establecido además una nueva forma de relación, no tan vertical como en el pasado, entre el Estado y las comunidades campesinas, que ahora, gracias al diálogo que se ha abierto, son casi por primera vez objeto de consulta por parte del Estado.

3. Conservación del suelo y del agua

El PRONAMACHCS ha introducido la cuestión del uso adecuado y de la conservación del suelo y del agua, que en general no había estado presente en las propuestas de lucha contra la

pobreza rural en Perú, y ha incorporado también la cuestión de la conservación de los recursos naturales y su relación con el desarrollo y los ingresos de la población.

Otro aspecto a que han prestado atención los programas es el agua y la construcción de obras de riego. Entre sus muchas bondades, tener agua de riego reduce el peligro de perder las cosechas a causa de las sequías, permite obtener dos cosechas al año en vez de una y elevar la productividad, así como introducir cultivos más rentables. Es también un requisito para la mayoría de las técnicas de producción más modernas.

4. Nuevos enfoques conceptuales sobre la pobreza rural

Uno de los aportes del FONCODES ha sido el de entregar los fondos a las propias comunidades para que éstas se encarguen, por intermedio del núcleo ejecutor, de llevar a cabo los proyectos productivos o de infraestructura, con lo cual, entre otras cosas, pierden justificación las prácticas de asistencialismo vertical usualmente empleadas en el alivio de la pobreza.

Por su parte, el PRONAMACHCS ha introducido la planificación participativa y la gestión comunal, importantes por el protagonismo que asume la población en la ejecución de los proyectos, enfoque que está en consonancia con aquellas concepciones que consideran la participación y la democracia como fines en sí mismos.

D. Principales debilidades de los programas

1. Uso político

Más de alguien se ha preguntado últimamente, entre ellos Schady (1999), si no ha habido algún manejo político en los gastos efectuados por el FONCODES, porque es notorio que aumentan en épocas preelectorales. Los indicios son menos concluyentes en lo que se refiere a la distribución del gasto entre las provincias, en parte porque no hay un modelo único para identificar en qué lugares es preciso concentrar la inversión para mejorar los resultados electorales. Schady concluye que incluso si el gasto estuvo orientado por motivos políticos, de todos modos el FONCODES ha tenido efectos positivos innegables en la población beneficiaria. Otros indicios del posible uso político del FONCODES es que sus obras se pintan de naranja, color con el que se ha identificado al partido de gobierno, y el hecho de que sea obligatorio poner en ellas el logotipo de la Presidencia de la República y el nombre del presidente, que precisamente anda en busca de su reelección.

En el caso del PRONAMACHCS, su eventual aprovechamiento político se presenta en otra manera. Da la impresión, por ejemplo, de que determinados subproyectos se llevan a cabo sólo para obtener respaldo para determinadas personalidades locales o regionales ligadas al gobierno. Esto se advierte en particular en la promoción de algunas actividades, como las ferias comunales, que dan lugar a un gran despliegue propagandístico a favor de ciertas autoridades de gobierno. Las posibilidades de ejercer presiones políticas son mayores en el caso de este programa, porque se puede amenazar con la no construcción de determinado proyecto si no se vota por tal candidato. De hecho, varias denuncias en tal sentido se hicieron oír con ocasión de las elecciones del año 2000.

2. Organizaciones comunales no fortalecidas estratégicamente

En el caso del FONCODES, la comunidad forma una organización *ad hoc* durante el tiempo, generalmente breve, de ejecución del proyecto, la cual suele disolverse cuando terminan las obras. Ello suscita un problema más o menos serio, pues no queda claro quién debe hacerse cargo de su administración y mantenimiento, en particular cuando se trata de obras de saneamiento, dado que no hay ninguna entidad estatal claramente responsable de ellas.

Tampoco ayuda a la organización permanente de la comunidad el hecho de que su intervención se limite a la confección de una lista de obras posibles y a la elección del núcleo ejecutor, sin mayor participación posterior y sin que el FONCODES mismo potencie esas agrupaciones, de todo lo cual parece desprenderse que los proyectos del FONCODES no tienen grandes efectos en lo referente a desarrollo sostenido y sostenible de la organización comunitaria.

En contraste, el sistema de planificación participativa del PRONAMACHCS supone una intervención amplia de la comunidad en esa y otras fases del proyecto, por lo cual en este caso se obtienen resultados más permanentes desde el punto de vista de la organización. A ello debe sumarse el hecho de que el programa está dando asesoramiento constante a la comunidad, lo cual, junto con incidir en el plano organizativo, hace también más sostenibles los proyectos.

Pese a ello, el PRONAMACHCS no ha logrado todavía vincular su propuesta a una estrategia de fortalecimiento de las comunidades y de los gobiernos locales. En efecto, aunque el programa utiliza técnicas de planificación participativa, la participación misma se halla enmarcada dentro de las orientaciones de los directivos y técnicos del proyecto, lo cual resta flexibilidad a las comunidades para que conciben y propongan sus propios planes de desarrollo. Una dificultad particular dentro de esta problemática es la que ha experimentado el programa para dar un trato específico a cada uno de los distintos segmentos que atiende: por ejemplo, hay campesinos de altura y campesinos de valle; unos dedicados más a la agricultura y otros más a la ganadería. También hay diferencias en cuanto a la superficie del predio, o a los trabajos de irrigación y de mejoramiento de los suelos que han beneficiado a tales o cuales segmentos.

Asimismo, los subproyectos siguen ejecutándose de manera poco participativa, sin otorgarles a las comunidades el control de las cuentas bancarias ni las atribuciones necesarias para contratar a los constructores de las obras físicas (canales, estanques). Por ello, aun cuando el PRONAMACHCS ha introducido nuevos elementos en la relación entre el Estado y las comunidades campesinas, no ha llegado a hacer descansar el desarrollo rural en la construcción de capacidades a nivel de las comunidades.

Por otra parte, no ha establecido relaciones con los gobiernos locales y apenas ha desarrollado la organización intercomunal, lo que frena la posibilidad de que los organismos de este nivel intervengan de modo más eficaz en la conservación de los recursos naturales, tarea que está estrechamente ligada al desarrollo rural.

3. Ausencia de una propuesta integral de desarrollo

En efecto, el desarrollo rural y la conservación de los recursos naturales deben abordarse en forma integral, dada la íntima interrelación existente, en muchos planos, entre ambas dimensiones. El uso del agua y del suelo puede verse afectado, entre otras cosas, por factores demográficos, o por la dinámica del mercado, o la introducción de nuevas técnicas. La ausencia de una estrategia global al respecto puede hacer que ciertos esfuerzos se pierdan, por no haber tomado en consideración la incidencia de otros elementos. El trabajo de forestación, por ejemplo, puede diluirse por la tala a que los campesinos someten a los bosques en procura de leña o de madera para la construcción, por lo que su éxito depende de que se tome en cuenta ese factor en el diseño de los programas, la selección de las especies y el manejo posterior de los bosques.

Particular importancia reviste la relación entre los proyectos de forestación y los de riego, y los incentivos económicos entregados por el PRONAMACHS a las familias campesinas beneficiadas con uno u otro tipo de proyecto. Por ejemplo, las obras de riego no son de gran utilidad para los campesinos de ladera y altura, precisamente porque sus tierras suelen estar por encima de los canales, de modo tal que las obras no constituyen un incentivo para que se dediquen a labores de forestación, que por eso mismo pueden resultar perjudicadas.

Ello tiene que ver con otra de las debilidades del PRONAMACHS: no se ha prestado suficiente atención a otros aspectos también decisivos para el desarrollo rural, como la constitución de mercados de bienes, el desarrollo y la asimilación de nuevas técnicas productivas, el crédito, la infraestructura económica, la participación de las familias campesinas en los mercados de trabajo fuera de la localidad, la industrialización de la producción agropecuaria y la producción de bienes y servicios no agropecuarios.

Cabe mencionar aquí, como una última debilidad, aunque no imputable directamente a los programas, el hecho de que la asistencia prestada por el FONCODES y múltiples dependencias estatales y ONG a los campesinos ha redundado en la constitución de una cultura precisamente asistencialista, basada más en la petición de ayuda que en el afán de salir de la pobreza por sus propios medios.

4. Impacto insuficiente sobre la calidad de vida

El destino que han tenido algunas obras de infraestructura del FONCODES, particularmente las sanitarias, permite ilustrar este punto, pues, en efecto, se han registrado diversos problemas en su utilización. Por ejemplo, hay localidades donde se construyeron redes públicas de desagüe, pero no se construyeron los ductos para conectar la red a las casas. También hay problemas por la falta de consideración de los hábitos de higiene de la población. En ciertas localidades de la Amazonía, por ejemplo, se instalaron letrinas, a veces incluso en todas las casas, con el propósito de reducir los índices de morbilidad. Sin embargo, ese objetivo se ha visto frustrado porque muchos jefes de familia y los hijos mayores pasan gran parte del día en la chacra selva adentro, donde no hay letrinas y, por lo mismo, se mantiene la práctica de campo abierto. Y a la vez, por el mismo ritmo arduo y sacrificado de sus padres, los niños más pequeños discurren sin supervisión adulta, y muchos de ellos tampoco utilizan las letrinas. En numerosas localidades de la selva la apertura de pozos artesianos o la instalación de agua potable no figuran como tareas prioritarias, dada la disponibilidad de agua de río o de quebrada, y por eso la comunidad decide muchas veces, erróneamente, que lo que necesitan son escuelas o electrificación. En este sentido, el enfoque basado en la demanda puede entrar en contradicción con los objetivos de mejorar las condiciones de salud y nutrición.

Estos problemas surgen por la misma metodología que utiliza el FONCODES en las comunidades. No ocurre así en el caso del PRONAMACHCS, pues el monitoreo constante y el trabajo permanente con las comunidades permiten entender mejor sus necesidades y costumbres, lo que puede facilitar la adecuada selección de los proyectos.

5. Proyectos productivos mal conectados con el mercado y la comunidad

Como hemos dicho, el FONCODES fomenta el acceso a nuevas tecnologías —como semillas mejoradas, fertilizantes, maquinaria o técnicas de producción más eficaces— mediante sus proyectos productivos, los cuales, sin embargo, pocas veces toman suficientemente en cuenta las condiciones del mercado y las formas de organización y producción de los campesinos, problema que es menos serio en el caso de PRONAMACHCS. De ese modo, las comunidades atendidas por el FONCODES, dado su desconocimiento de las técnicas existentes y de las oportunidades del mercado, no siempre seleccionan los proyectos productivos, las técnicas o las formas de organización que les son más convenientes. Así, muchas veces la tecnología o la organización elegidas no eran las apropiadas para el clima o las características del terreno, por lo que las obras solían quedar abandonadas al cumplirse el ciclo del proyecto, todo lo cual constituye una muestra más de las debilidades del enfoque basado en la demanda que aplica el FONCODES.

6. No hay reducción de la pobreza en el corto plazo

En sus primeros cuatro años, el FONCODES se concentró en los proyectos de infraestructura social, toda vez que promovió la creación de 22 mil puestos de trabajo temporales, construyó 3 000 aulas y 400 puestos de salud, y alfabetizó a 30 mil personas. Sin embargo, ello difícilmente tendrá efectos rápidos sobre los ingresos de la población.

Lo mismo sucede, y en mayor medida, con el PRONAMACHCS, pues el programa trabaja en general con una visión de largo plazo y con obras que sólo tienen efectos después de varios años (por ejemplo, las relativas a conservación de los suelos), por lo cual tampoco tendrá un efecto inmediato en cuanto a reducción de la pobreza. Por otra parte, no es fácil evaluar el impacto específico del PRONAMACHCS, porque hay factores que el programa obviamente no puede controlar, como el clima y el crecimiento de la población, que influyen poderosamente en la conservación de los recursos naturales.

7. Perdurabilidad de los proyectos

Finalmente, tenemos un problema no resuelto: el de mantener en funcionamiento las obras ejecutadas. Por ejemplo, hay juntas de usuarios, propiciadas por el FONCODES, para encargarse del mantenimiento de las obras, pero hasta ahora su número es insuficiente (sólo 34% de las obras). Por otra parte, el FONCODES organizó hace un tiempo jornadas para capacitar a las comunidades beneficiarias de distintos proyectos. En el caso del agua potable, 61% de los beneficiarios recibieron capacitación, pero con escasa participación de las mujeres. Además, estas obras presentan problemas de infraestructura: 34% de los proyectos tienen tuberías al descubierto, y 60% exhiben conexiones en mal estado. En el caso de los proyectos productivos, el problema consiste en que después de introducir nuevas técnicas es preciso asegurar el acceso continuo a éstas; sin embargo, si ello exige demasiado dinero y el crédito escasea debido a las fallas del mercado respectivo, las nuevas técnicas sencillamente dejarán de emplearse.

Aun cuando el PRONAMACHCS ha tenido en esto mejores resultados que el FONCODES, el mismo carácter del programa, como dijimos recién, no permite evaluar la permanencia de las obras hasta después de un período relativamente largo.

Pounder (1999) considera como otro problema en igual sentido el hecho de que el Estado no tenga un enfoque global del desarrollo agrícola y rural. Así, hay duplicación y cruce de funciones y financiamiento entre el MINAG, Caritas, el PRONAMACHCS y otras instituciones, lo cual conspira contra la posibilidad de trazar políticas coherentes que permitan expandir los proyectos a otras localidades.

8. Fortalecimiento del centralismo

La propuesta institucional del PRONAMACHCS reproduce los problemas del Estado centralista e hipertrofiado. La suya es una estructura centralizada y vertical, donde centenares de oficinas locales dependen de oficinas departamentales, que dependen a su vez de la oficina central, la cual depende a su vez del MINAG. Como en otras modalidades de este tipo, hay poco o ningún espacio para que la población participe en la definición del contenido de los subproyectos, en la adaptación de las técnicas a la realidad regional específica, y en la coordinación local del trabajo con otros proyectos y organismos. La rendición de cuentas y la transparencia no suelen ser virtudes propias de estas estructuras centralizadas, y no es de extrañar que ello dé pie a la ineficiencia y la corrupción.

XII. México: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

Rolando Cordera Campos y Leonardo Lomelí Vanegas⁶⁶

A. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y la política social en México

A partir de diciembre de 1988, con la fundación del PRONASOL, la política gubernamental de combate contra la pobreza recibió un nuevo impulso y registró un importante giro con relación a los enfoques tradicionales, en que predominaban visiones sectoriales o eminentemente paternalistas. La creación del PRONASOL, instrumento de política social encaminado a la superación de los rezagos sociales de los grupos sociales más vulnerables, fue, en efecto, una de las primeras medidas de gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari.

El programa, concebido y dirigido por el nuevo presidente, se convirtió pronto en motivo de polémica, más intensa en el medio político que en el académico. Como suele suceder con las iniciativas presidenciales en México, el PRONASOL hoy parece prácticamente olvidado. Sin embargo, por la envergadura del esfuerzo y la movilización social a que dio lugar, el programa representa una experiencia importante. Su diseño y ejecución ofrecen muchas posibilidades de análisis para los estudiosos de las políticas públicas,

⁶⁶ Consultores independientes de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de México (UNAM).

la economía del bienestar y el desarrollo social y regional. A casi seis años de haber dejado de operar, es posible intentar una evaluación más reposada.

1. El programa en el marco de la política social del Estado

El PRONASOL fue concebido como respuesta al entorno social adverso a que había dado lugar la crisis económica iniciada en 1982 y que consumió prácticamente todo el sexenio siguiente. Las necesidades del ajuste económico impusieron una importante reducción del gasto social, lo cual, combinado con la caída del ingreso real de los asalariados en general, provocó una considerable ampliación de los rezagos sociales. De esta forma, a las disparidades históricas del desarrollo social se sumaban en 1988 las desigualdades que había causado el prolongado ajuste económico (véase el cuadro 49).

Cuadro 49
MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR NIVEL DE BIENESTAR, 1984-1992
(Millones de personas y porcentajes)

Año	Pobres extremos		Pobres intermedios		Niveles medio y alto	
	Personas	(%)	Personas	(%)	Personas	(%)
1984	11.0	15.4	19.4	27.1	41.0	57.5
1989	14.9	18.8	22.9	28.9	41.4	52.3
1992	13.6	16.1	23.6	27.9	47.1	56.0

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), XI Censo general de población y vivienda 1990, México D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, 1993.

En plena crisis económica, se planteó la necesidad de que el ajuste estuviera acompañado de un importante cambio estructural. Este cambio se dio principalmente en torno a dos ejes: la reforma del Estado y la revisión de las relaciones económicas de México con el mundo. A partir de 1985 se inició en el país un acelerado proceso de apertura comercial, que en pocos años lo llevó de ser una economía sumamente protegida a ser una de las de menor grado de protección de la región, y a suscribir tratados de libre comercio con Canadá y los Estados Unidos y algunos países de América Latina. En unos cuantos años de reforma del Estado, se redujo considerablemente la participación estatal en diversas áreas de la producción y se desreglamentó la actividad económica, para crear una estructura de incentivos más favorable a la inversión privada.

En materia de finanzas públicas, la reforma consistió, en un primer momento, en la corrección del déficit público y, a más largo plazo, en un cambio en la estructura del gasto, como resultado de la redefinición del papel del Estado en el desarrollo económico. Una de las premisas que guiaban el proceso de privatización que siguió la economía mexicana a partir de 1984 y más aceleradamente a partir de 1987, era que la salida del Estado de esos sectores le permitiría atender mejor, pasada la emergencia económica, campos prioritarios para la acción institucional, entre ellos el del desarrollo social. Efectivamente, el Estado pudo asignar montos cada vez mayores al gasto social, pero, pese a ello, no fue sino hasta 1992 cuando el gasto social pudo recuperar el nivel de 1982, en tanto que el gasto programable total era en 1993 todavía inferior al de 1982.

La creación del PRONASOL fue anunciada en momentos en que la recuperación económica estaba lejos de ser un hecho consumado. Una vez superada la fase más aguda del proceso de estabilización, comenzó a observarse un cambio en la composición del gasto público a favor del gasto social, y en 1993 y 1994 el gasto del sector social del Presupuesto de Egresos de la Federación Mexicana significó más de la mitad de todo el gasto programable del sector público.

Aunque la partida referida a Solidaridad y Desarrollo Regional⁶⁷ fue un rubro importante del sector social, nunca representó más del 7% del gasto social y, por ende, no excedió del 3.5% del gasto total programable del sector público, pues los organismos tradicionales de la política social mexicana —la Secretaría de Educación Pública y los organismos de la seguridad social— siguieron absorbiendo la mayor parte del gasto social (véase el cuadro 50).

Cuadro 50
MÉXICO: GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR DE DESARROLLO SOCIAL, 1989-1994
(Miles de millones de pesos de 1980)

Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Gobierno federal	106.3	113.1	124.8	147.2	92.8	98.6	108.5
Secretaría de Educación Pública	79.5	84.0	86.0	99.4	36.6	38.3	41.1
Secretaría de Salud	14.4	14.1	13.8	17.5	19.7	20.4	22.4
Secretaría del Trabajo	1.3	1.3	1.3	1.5	1.5	1.6	1.6
Secretaría de Desarrollo Social	4.2	3.0	3.2	3.3	5.6	5.7	6.3
Solidaridad y Desarrollo Regional	6.9	10.7	20.4	25.6	29.3	32.5	36.2
Organismos y empresas de control presupuestario directo	111.1	122.9	137.5	170.0	183.7	199.9	220.2
ISSSTE ^a	27.0	27.3	30.8	37.2	37.2	40.4	42.4
IMSS ^b	95.2	95.6	106.8	126.6	137.7	152.4	169.7
CONASUPO ^c (subsidio torquilla)				6.3	8.8	7.1	7.8
Total del sector social	296.8	318.1	341.1	421.3	485.0	537.4	637.8
Total gasto programable	929.7	882.4	906.6	950.7	997.7	1 038.7	1 148.6

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de Cuenta de la Hacienda Pública, 1989-1994.

^a Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

^b Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

^c Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

Surge la pregunta de como un programa con recursos reducidos con relación a la magnitud de los problemas que procuraba combatir, logró en tan poco tiempo abatir importantes rezagos en algunos de sus rubros. Buena parte de la respuesta tiene que ver con la manera en que la inversión federal se combinó con aportes estatales y municipales, y, sobre todo, con el efecto multiplicador que tuvieron estos recursos en un ambiente de participación social y organización comunitaria, promovido desde su inicio por la filosofía y los métodos de operación del programa.

2. Estructura y métodos de operación

Las principales innovaciones operativas del PRONASOL se resumen en una mayor descentralización de los recursos y de las decisiones, un nuevo esquema de coordinación entre los niveles de gobierno, y una nueva relación entre éste y los beneficiarios.

La coordinación del PRONASOL recayó en el titular de la Subsecretaría de Desarrollo Regional. Ésta formaba parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto hasta 1992, año en que pasó a integrar la recién creada Secretaría de Desarrollo Social. La intención original era aprovechar al máximo la infraestructura y los recursos humanos ya existentes dentro de la administración pública, para que del nuevo programa no se derivaran otras estructuras burocráticas

⁶⁷ El Ramo XXVI, Solidaridad y Desarrollo Regional, es la partida del Presupuesto de Egresos de la Federación Mexicana que contiene los recursos que el gobierno federal destina al desarrollo regional. Fue creado en 1984, y en 1989 cambió su denominación para incluir las acciones de combate contra la pobreza que complementaban las de desarrollo regional y se llevaban a cabo dentro del PRONASOL.

y todos los recursos canalizados por su conducto se tradujeran en obras de desarrollo social e interés comunitario.

Si bien los recursos federales constituían la mayor parte de los fondos del PRONASOL, estaban complementados por recursos de los gobiernos estatales. La coordinación entre la federación y los estados se dio en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, posteriormente llamados Convenios de Desarrollo Social. El Convenio de Desarrollo Social es un instrumento de concertación vinculado a la descentralización, en virtud del cual se delegan funciones a los gobiernos estatales y municipales. Sirve para concertar inversiones y programas de interés común para el gobierno federal y las entidades federativas, y constituye el marco fundamental para la definición y ejecución de las obras y proyectos. Dentro de los convenios había un apartado correspondiente a desarrollo regional, en el cual se inscribieron a partir de 1989 las actividades del PRONASOL. Según estos convenios, los estados y los municipios son los encargados de recoger las demandas sociales, de seleccionar y jerarquizar las obras sociales y los proyectos productivos y de desarrollo regional, y de dar forma a los programas a ejecutar. Con todo, 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 en la subsecretaría mencionada.

La organización comunitaria para dar cauce a la demanda social descansó en los comités de solidaridad. Éstos se constituyen en torno a una obra y congregan a los beneficiarios, los cuales eligen entre ellos al presidente del comité, 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. Corresponde al comité en su conjunto definir las prioridades y decidir las obras a ejecutar; mientras que la mesa directiva se encarga de coordinarse con las autoridades competentes. Como los programas en que participan los comités de solidaridad se manejan en el nivel municipal, se cuenta además con un consejo municipal, en que se atienden las diferentes demandas de la comunidad y se decide el manejo de los fondos municipales. Se estima que se llegaron a formar cerca de 100 mil comités; sin embargo, su alcance y consistencia no fueron homogéneos.

3. Naturaleza de las acciones

Desde su puesta en marcha, el PRONASOL se propuso combatir la pobreza en tres frentes: el bienestar social, el apoyo a la producción y el desarrollo regional, vertientes que responden a un diagnóstico inicial conforme al cual las causas estructurales de la pobreza consisten en las grandes disparidades existentes entre las regiones, y en el predominio de actividades rudimentarias y mal remuneradas en los estratos de más bajos ingresos.

A los problemas provocados por el sesgo urbano que caracterizó el estilo de desarrollo del país en el pasado reciente, hay que añadir el hecho de que varias regiones del país han estado históricamente marginadas desde la independencia. Los tres estados con mayores índices de marginación se ubican a lo largo de la costa sur del Pacífico, y en ellos los rezagos avanzan hacia el sur: así, Guerrero ocupa el tercer lugar en cuanto a grado de marginación, Oaxaca el segundo y Chiapas el primero. Otras zonas de pobreza importantes se localizan en los estados de Hidalgo y San Luis Potosí, en el norte de la capital de la república; al oriente, en la sierra de Puebla, y al occidente, en la tierra caliente de Michoacán. Sin embargo, en general, hay una marcada diferencia de desarrollo entre el norte y el sur del país.

El aislamiento, motivado en parte por dificultades geográficas y vías de comunicación insuficientes, está entre las principales causas del atraso de las localidades del sur. A ello hay que añadir un crecimiento poblacional superior a la media nacional, lo que ocasiona una fuerte presión sobre los recursos naturales, abundantes pero poco aptos en la mayoría de los casos para los usos que se les dan, con patrones productivos que no corresponden a la vocación de los suelos, todo lo cual redundando en una baja rentabilidad de las actividades primarias. El desmonte de grandes

extensiones de bosques y selvas sólo da lugar a terrenos poco propicios para la agricultura, aumentando la pobreza y la degradación del ambiente.

Si bien el PRONASOL partió del reconocimiento de que sólo se podría avanzar en la erradicación de la pobreza trabajando en los tres frentes, las acciones en materia de bienestar social fueron las que recibieron la mayor partida presupuestaria dentro del programa, aunque también recibieron atención importante en el período el fomento de la producción, en especial en microempresas de todo tipo, y una serie de acciones de desarrollo regional.

B. El impacto del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en la pobreza rural

1. El programa y los niños del México rural

El PRONASOL enfocó desde un principio sus programas especiales en los niños, las mujeres, los indígenas, los pequeños productores rurales y los jóvenes. En el caso de los niños, dispuso una serie de apoyos para la infraestructura educativa, la nutrición, la salud y el ingreso, el primero de los cuales estaba encaminado en especial a evitar la deserción escolar temprana, uno de los principales males que aquejan a la población infantil de bajos ingresos.

Si bien las políticas de población que el Estado mexicano ha puesto en práctica en los últimos 25 años han contribuido a reducir la tasa de crecimiento demográfico —de 3.5% a 1.8%—, la población infantil y juvenil aún predomina, dado que representa 50.6% de la población de menos de 20 años y 38% de la de menos de 15. Estamos hablando de aproximadamente 34 millones de niños, de los cuales por lo menos 7 millones viven en condiciones de pobreza extrema (INEGI-CEPAL, 1993).

La población infantil en condiciones de vida precarias se distribuye en los cinturones de miseria de las ciudades y en las zonas rurales más pobres, entre las que destacan las regiones predominantemente indígenas de los estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Hidalgo, Puebla y San Luis Potosí. Son precisamente estos estados los que presentan los mayores índices de analfabetismo, muy por encima de la media nacional, que es de 12.4%. Chiapas lleva la delantera en esto, pues 30.5% de la población de más de 15 años no sabe leer ni escribir, y 62% de la población no terminó la educación primaria.

Hay una marcada correlación entre el rezago educativo y otros importantes componentes del índice de marginación, como los bajos ingresos, el elevado índice de hacinamiento, la alta mortalidad infantil y la elevada dispersión poblacional, todo lo cual pone de relieve la importancia de diseñar programas especiales de atención de la población en edad escolar. Desde hace tres décadas se ha dado apoyo a la nutrición bajo la forma de desayunos escolares, distribuidos originalmente por el Instituto Mexicano de Protección de la Infancia, entidad que fue absorbida en los años setenta por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, organismo estatal encargado de coordinar las labores de asistencia social y beneficencia pública. En 1982, al iniciarse la crisis económica, se repartían más de dos millones de desayunos escolares, principalmente en el centro del país, en los estados de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Tlaxcala y en el Distrito Federal. Como parte de los recortes presupuestarios, al finalizar 1988 los desayunos se habían reducido a menos de la cuarta parte de los que se repartían seis años antes. Paralelamente, las autoridades sanitarias del país habían centrado sus políticas preventivas en la población infantil, con el resultado de que en los años ochenta la cobertura de las campañas de vacunación era prácticamente universal y se habían erradicado muchas enfermedades infecciosas.

Sin embargo, la situación de emergencia económica creada por la crisis ocasionó no sólo la disminución de este tipo de prestaciones, sino una marcada reducción del presupuesto de educación del gobierno federal. Cuando se puso en marcha el PRONASOL, una de sus prioridades fue la construcción de establecimientos educativos y la rehabilitación de los ya existentes, la mayoría de los cuales se encontraban en un grave estado de deterioro por la falta de mantenimiento, en especial en las zonas con más alto grado de marginación. Ello se llevó a cabo por intermedio del programa de infraestructura educativa, en coordinación con el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE). Los niveles educativos más favorecidos con la ampliación de la infraestructura escolar fueron el preescolar y el primario, pero también se construyeron escuelas secundarias, preparatorias e institutos tecnológicos regionales.

En 1990 se puso en marcha el Programa Escuela Digna, encaminado a la rehabilitación y mantenimiento de las escuelas, el cual contó con la participación activa de maestros, alumnos y padres de familia en lo relativo a aportar materiales de la región y ejecutar obras de remozamiento, pintura, ornamentación y limpieza. El rescate y preservación de inmuebles educativos ha recibido recursos federales, estatales y otros provenientes de asociaciones civiles.

El programa operó en forma descentralizada por intermedio del Comité Escolar de cada escuela, equivalente a los Comités de Solidaridad. En ellos participaron directivos, maestros, padres de familia, alumnos, autoridades municipales y ciudadanos interesados en la conservación y mantenimiento de los planteles escolares. El Comité Escolar y las autoridades municipales son los encargados de ejecutar y dar seguimiento a las obras. El Programa Escuela Digna se ha visto enriquecido además con la participación de prestadores de servicio social que cuentan con becas del PRONASOL y con el asesoramiento de colegios profesionales, como los de ingenieros y arquitectos, que han proporcionado orientación y apoyo técnico a los comités escolares que lo han requerido. Este programa implicó una movilización social sin precedentes, que alimentó la idea de ampliar los programas orientados hacia la niñez en el marco del PRONASOL. Fue así como al año siguiente de estar operando Escuela Digna, se instituyó el Programa Solidaridad con los Niños.

Este programa se planteó como objetivo hacer frente a las limitaciones económicas que obligan a millones de niños de escasos recursos a desertar sin haber terminado la educación primaria. El programa operó en aquellos planteles en que previamente había funcionado Escuela Digna, y aprovechó la participación social encauzada en los comités escolares. Por cada escuela que impartía los seis grados de instrucción primaria completa se asignaron 24 becas, una por niño beneficiado; ninguna familia podía tener más de un becario a la vez. La beca consistió en un paquete de prestaciones que comprendía un estímulo económico mensual durante 12 meses, renovable al término del plazo, por un monto equivalente a un tercio del salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal; una despensa básica familiar mensual, entregada en la localidad por el sistema CONASUPO-DICONSA; asistencia médica y nutricional por las instituciones del sector salud, y la promoción de actividades recreativas y de talleres de beneficio comunitario.

El PRONASOL concertó con las instituciones federales involucradas la prestación de los diversos servicios (con la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y la DICONSA (empresa social vinculada a la SEDESOL), la entrega de alimentos; con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y la Subsecretaría de Servicios de Salud (SSA) la atención médica). Los ayuntamientos intervinieron activamente en el funcionamiento del programa, ya que la canalización de los recursos para atender las demandas de los comités escolares se decidió en el ámbito municipal. Se transfirió a la comunidad escolar la decisión acerca de qué niños debían recibir la beca, por contar con mayores elementos para ubicar a aquellos que más la necesitaban. Para ello se llevaron a cabo procesos de selección interna en los grupos escolares, que fueron ratificados por el Comité Escolar respectivo. Cabe señalar que en algunos lugares como Chiapas, la

dificultad para seleccionar a los niños más necesitados, en un entorno caracterizado por una marginación generalizada, llevó a las autoridades estatales y municipales a adecuar el programa. En vez de asignar becas individuales, los recursos se destinaron a la construcción de comedores, para atender a una población más grande. En 1993, con los recursos correspondientes a aproximadamente 45 mil becas se pudo dar de comer a más de 150 mil niños en Chiapas.

El programa Solidaridad con los Niños ocupó un lugar destacado por su cobertura y por la movilización social que generó, aún cuando no por sus recursos: en total recibió menos de 5% de la inversión federal y aproximadamente 8% de la destinada a la vertiente de bienestar social. Cabe aclarar que al estudiar las aportaciones de los gobiernos de los estados, uno de los programas prioritarios para la inversión estatal fue Solidaridad con los Niños, hecho que revela la importancia que se le concedió en el país.

El Instituto Nacional Indigenista (INI), en conjunto con el PRONASOL, desarrolló un programa que si bien correspondía a otra partida presupuestaria, en los hechos estuvo estrechamente emparentado con el de Solidaridad con los Niños. El programa estuvo encaminado a la construcción de albergues para niños indígenas procedentes de comunidades dispersas carentes de servicio educativo. Los albergues, que se construyeron en comunidades que contaban con escuelas que impartían los seis grados de la primaria, proporcionaron a los niños hospedaje y alojamiento de lunes a viernes. En 1993, el INI administraba 1 129 albergues, distribuidos en todo el país, pero concentrados principalmente en Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Michoacán, Veracruz, Yucatán e Hidalgo. El INI también administra programas de atención a la población infantil indígena que vive en las zonas urbanas, principalmente en la zona metropolitana de la ciudad de México, en la que cuenta con albergues y presta servicios médicos, nutricionales, culturales y recreativos a los niños.

Como parte de los programas de apoyo a la educación en zonas marginadas, el PRONASOL puso en marcha en 1992 el programa Solidaridad con las Escuelas, que tenía como objetivo prestar atención integral a las 100 escuelas de cada estado con mayores rezagos en materia de aprendizaje, deserción y reprobación. El apoyo consistió en mejorar las condiciones materiales de estudio, suministrar material didáctico, otorgar becas alimenticias y atención médica a los alumnos y construir albergues en las comunidades que así lo requerían. En síntesis, se trató de ofrecer un programa completo de atención para las escuelas que más lo necesitaban. En su primer año, el programa atendió a los 10 estados con mayores rezagos educativos y en 1993 se extendió a los 31 estados de la república.

En general, puede afirmarse que los programas de atención de la niñez representaron un importante esfuerzo de los tres niveles de gobierno y de las comunidades escolares, tendiente a mejorar las condiciones materiales de estudio y proporcionar apoyos al ingreso, la salud y la alimentación. El programa atendió a más de un millón y medio de niños, cifra considerable, aunque siguen siendo más los niños que necesitan este tipo de prestaciones. El programa Escuela Digna, en cambio, por el tipo de acciones que realizó, benefició a 15 millones de niños. Si consideramos que ambos programas operaron en el mismo número de escuelas, podemos concluir que es posible ampliar los beneficios del programa Solidaridad con los Niños a una población similar. La superación definitiva de las carencias que padece este grupo depende en gran medida de un cambio en las condiciones económicas desfavorables que enfrentan sus familias. Sin embargo, al comparar el monto de los recursos con las realizaciones del programa, el saldo es ampliamente positivo, y revela el efecto multiplicador que puede tener el gasto social cuando se combina con la participación social en el logro de metas de interés común.

2. Apoyo a la producción

Los programas de la vertiente productiva del PRONASOL siguieron las pautas que les fue marcando su propia experiencia. En el primer año del programa, se apoyó casi exclusivamente a productores de maíz y frijol. Ello continuó en los años siguientes por medio de los Fondos de Solidaridad para la Producción, orientados en gran medida a la producción de autoconsumo. La importancia de apoyar a estos campesinos se pone de manifiesto si consideramos que en esos años había un vacío institucional en el campo, provocado por la reestructuración del Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), la desintegración de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGSA) y la instauración del PROCAMPO.

En el segundo año de funcionamiento del PRONASOL se hizo evidente que las acciones productivas que fomentaba podían ampliarse más allá del ámbito de los cultivos de subsistencia. La incursión en otras actividades productivas resultaba además indispensable para reorientar los patrones de producción poco rentables de los grupos más vulnerables, pues sin fortalecer otras opciones de producción y empleo, los esquemas de autoconsumo y su baja productividad hacían imposible pensar en una efectiva erradicación de la pobreza. La creación de los Fondos Regionales de Solidaridad fue el primer esfuerzo para procurar el cambio del perfil productivo de las áreas rurales más pobres, mediante la introducción de cultivos comerciales y la exploración de alternativas productivas congruentes con las potencialidades de cada región.

Si bien los fondos regionales no se crearon para beneficio exclusivo de los indígenas, por el hecho de apoyar actividades en las que éstos se ocupan mayoritariamente, su ejecución se confió de todos modos al INI. Los fondos apoyaron un conjunto amplio de actividades primarias, que iban desde el cultivo de café y cacao o la explotación forestal, hasta el desarrollo de una piscicultura rústica en estanques. Los fondos partieron de la necesidad de apoyar actividades que muchas veces eran el único vínculo de algunas regiones con el mercado, como es el caso del cultivo de café en una zona de Chiapas. Sin embargo, no siempre fueron utilizados para mejorar las técnicas de producción o explorar nuevos cultivos o productos: muchas veces se ocuparon como fondos de contingencia frente a desastres naturales o cambios bruscos en el precio de ciertos productos, circunstancias que habían reducido drásticamente los ingresos de vastos grupos de productores pobres.

En 1992 se creó el instrumento más acabado del brazo productivo del PRONASOL, por el potencial de transformación productiva que representaba: el Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (FONAES). Su objetivo era aprovechar las energías sociales liberadas por la organización comunitaria para realizar obras de bienestar social, dirigiéndolas a proyectos productivos. La experiencia de los años de funcionamiento del FONAES es muy rica, pero hay consenso en que no se tienen todavía suficientes elementos para evaluarlo, debido al tiempo de maduración que requieren estos proyectos. Es preciso consignar además que fue la vertiente que contó con menos recursos del programa.

a) Fondos de Solidaridad para la Producción

Cuando el BANRURAL cambió su política de otorgamiento de créditos, fue necesario llenar el vacío de apoyo institucional que había dejado en las zonas temporeras, donde habitan campesinos que poseen pequeñas parcelas de reducida productividad, destinadas principalmente a la producción de autoconsumo. Así surgieron los Fondos de Solidaridad para la Producción, concebidos como uno entre varios instrumentos destinados a corregir la tendencia al deterioro de las economías campesinas y a propiciar el bienestar y el progreso en las comunidades rurales. Estos fondos debían utilizarse para apoyar la siembra de cultivos básicos, apoyo que formaría parte del inicio de una nueva relación entre el Estado y los productores, caracterizada por la responsabilidad común.

Conforme a ello, el Estado debía aportar recursos financieros y apoyo técnico, mientras los campesinos se comprometían a cultivar bienes básicos y a saldar sus deudas con la tesorería municipal en los plazos convenidos. Los acuerdos entre el Estado y los productores quedaron formalmente plasmados en un instrumento jurídico. Por su parte, las instancias encargadas de manejar los fondos se ocuparon de vigilar el uso que se les daba —a partir del análisis del rendimiento y la capacidad de pago de los productores, hasta su fase de aplicación y recuperación— y a elaborar informes periódicos para la comunidad acerca de los logros conseguidos a partir de los fondos.

Según cifras de la SEDESOL (1994), los créditos “a la palabra” destinados a la siembra de cultivos básicos pasaron de 395.4 millones de pesos nuevos en 1989 a 617.7 millones en 1993, con una tasa de aumento promedio anual de 16%. Los recursos federales manejados por el Programa de Apoyo a la Producción se incrementaron de año en año a una tasa muy similar a la del ramo XXVI en conjunto, por lo que constituyeron una proporción constante (de 12%) dentro de la inversión federal total del PRONASOL. Considerando la crítica situación por la que atravesaba el agro mexicano en esos años, estos programas representaron un importante paliativo mientras se ensayaban nuevos instrumentos de política agrícola, como el PROCAMPO, creado en 1993. Ese año el programa Fondos de Solidaridad para la Producción benefició a 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 78% de los fondos (SEDESOL, 1994, p. 7).

b) Programa de apoyo a productores forestales

La población de las diversas regiones forestales del país es predominantemente indígena, y en su gran mayoría carecen de títulos de propiedad. La inseguridad en la tenencia y uso de la tierra ha sido motivo de numerosos conflictos intercomunitarios y de movilizaciones campesinas, hecho que, además de afectar el aprovechamiento de los recursos forestales y las condiciones de vida de la población, ha influido en la enajenación de dichos recursos y en el cambio de uso del suelo para fines agrícolas y ganaderos.

La producción forestal ha experimentado una fuerte baja, a causa de la carencia de financiamiento y de infraestructura y tecnología, baja a la que contribuido asimismo la ausencia de una política de conservación y de manejo adecuado de los recursos, así como la explotación irracional de grandes concesionarios madereros y aún de los mismos ejidatarios y comuneros. Todo lo anterior ha conspirado para que en México haya altas tasas de deforestación y bajas tasas de reforestación; en 1990, por ejemplo, se perdieron 370 mil hectáreas de bosques, y 298 mil en 1991.⁶⁸

Debido a esta dramática situación, agravada desde la década pasada, se consideró urgente apoyar esta actividad productiva, de la que dependen directa e indirectamente alrededor de 1 700 000 mexicanos que habitan en los bosques y las selvas (SEDESOL, 1994). En este contexto, y como parte del Plan Nacional de Reforestación anunciado por el Ejecutivo federal, el PRONASOL puso en práctica en 1990 el Programa de Apoyo a Productores Forestales,⁶⁹ cuyo objetivo central era reforzar o ampliar la capacidad productiva de las organizaciones forestales, básicamente integradas por indígenas y campesinos de escasos recursos, así como promover una cultura de restauración y conservación del patrimonio forestal.

⁶⁸ Se estima que en 1991 las causas de la deforestación fueron: desmontes (85.3%), tala ilegal (5%), incendios (2.5%), pestes y enfermedades (2.2%), y otros factores (5%) (Secretaría de Desarrollo Social, 1994, p. 132).

⁶⁹ La actividad forestal se desarrolla potencialmente en 140 millones de hectáreas, lo que equivale a 72% del territorio nacional. No obstante, hasta 1991 sólo el 35% de estas tierras, es decir, cerca de 48 millones de hectáreas, estaban arboladas (Secretaría de Desarrollo Social, 1994, p. 132).

En el trabajo operativo de este programa participaron la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el INI (encargado de la administración, ejecución y comprobación de los recursos asignados), la SEDESOL (mediante la Coordinación Regional del Programa de Apoyo a los Productores Forestales) y un representante del gobierno estatal correspondiente. Entre las organizaciones forestales beneficiadas había ejidos, comunidades, pequeños propietarios, sociedades de producción rural y de productores forestales ejidales, así como uniones de ejidos y asociaciones rurales de interés colectivo, que participaron con un porcentaje de la inversión en el respectivo proyecto.

En el cuatrienio 1990-1993 el programa movilizó un total de 51 984 700 nuevos pesos (22.7% aportado por los productores forestales participantes y 77.3% por el Estado), benefició a 109 organizaciones forestales y permitió reforestar 402 935 hectáreas en 94 municipios de 20 estados.

A diferencia del programa que se aplicaba años antes, que no atendía directamente las demandas de los beneficiarios, lo más valioso del mencionado programa fue la participación activa de estos últimos y el nuevo esquema de corresponsabilidad con que operaron. El programa, por lo demás, resultó perfectamente rentable, gracias a lo cual el gobierno federal pudo recuperar el dinero invertido mientras que las comunidades pudieron reutilizar sus ganancias en obras de beneficio colectivo.

c) Programa de apoyo a los productores de café

Otra línea de trabajo puesta en práctica por el INI con recursos del PRONASOL fue el Programa de apoyo a los productores de café, que benefició a los caficultores, indígenas y no indígenas, que vivían en extrema pobreza en varios estados del país, extendiendo la cobertura a los productores con menos de 10 hectáreas que no habían recibido atención del BANRURAL o del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT). El programa tenía como objetivo fortalecer los procesos organizativos y ampliar la participación de los caficultores en la producción, industrialización y comercialización directa del café, como un modo de compensar la grave caída de los precios internacionales y el retiro de las instituciones oficiales de crédito y comercialización.

Para su ejecución confluyeron instancias de los gobiernos estatales, dependencias federales y organizaciones regionales, todas ellas participantes en los 52 grupos operativos regionales y en el Grupo Operativo Nacional, que fueron espacios de planeación, evaluación y desarrollo donde dialogaban las centrales campesinas, los gobiernos federales y estatales y 4 128 comités locales del PRONASOL. El programa operó con diversos subprogramas, a los que entre 1989 y 1990 se asignó un monto de 81 844 000 de nuevos pesos, de los cuales 8 966 200 fueron recuperados y empleados en el ciclo siguiente. Con ellos se benefició a 185 226 productores de 2 878 localidades, repartidas en 401 municipios de Puebla, Veracruz, San Luis Potosí, Hidalgo, Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Colima, Querétaro, Nayarit, Jalisco y Tabasco.

d) Ayuda para los jornaleros agrícolas

El campo mexicano se caracteriza por la presencia de un sector moderno agroexportador y un sector tradicional, mayoritario, de subsistencia. De este último salen los pequeños propietarios, los ejidatarios, los comuneros y los campesinos sin tierra que recorren el país en busca de empleo como jornaleros agrícolas. El censo de 1990 reveló que casi 69.6% de la PEA del sector agropecuario trabajaba siempre o en alguna época del año como jornalero agrícola. En esta situación se encontraban 3 600 000 jefes de hogar, a los cuales hay que sumar los miembros de las respectivas familias.

Entre los jornaleros es posible distinguir tres tipos de migrantes: (i) el llamado golondrino, que sigue los ciclos agrícolas que empiezan en Sinaloa, continúan en Sonora y Baja California y terminan en los Estados Unidos; (ii) los jornaleros que trabajan sólo en uno o dos ciclos agrícolas y regresan a su lugar de origen, donde cuentan con una parcela que por lo general apenas les permite subsistir, y por último, (iii) los migrantes interregionales, que se contratan como jornaleros en ciclos temporales y periódicos.

Los estados con mayor expulsión de jornaleros son: Michoacán, Oaxaca, Guerrero, Zacatecas y Durango, todos ellos con índices de marginación alta o muy alta. Los polos de atracción son Sonora, los estados de baja, media e incluso alta marginación —como Sinaloa, Baja California, Baja California Sur, Tamaulipas y la Comarca Lagunera—, la región limítrofe entre Durango y Coahuila, y, en menor proporción, las ricas regiones agrícolas de los estados de Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Veracruz, Nayarit, Puebla, Tabasco y Chiapas.

La ausencia de protección jurídica y social agrava las condiciones en que viven y laboran los jornaleros. Rasgos comunes de esta situación son, entre otros, el trabajo eventual, con pago por jornada o a destajo; el no pago del séptimo día ni de las vacaciones; horarios que casi siempre exceden de 8 horas; remuneraciones que, aunque superiores a las de su lugar de origen, no alcanzan a cubrir los gastos de los períodos de paro forzado; la frecuente incorporación de los niños al trabajo desde temprana edad, incluso a los 5 años; el trato despótico; la falta de equipo adecuado para la realización de trabajos peligrosos, y la carencia de servicios y de protección médico-hospitalarios en caso de enfermedad.⁷⁰ Los magros ingresos de las familias jornaleras traen aparejada una alimentación deficiente o la desnutrición.

En consecuencia, para remediar esa situación, el gobierno federal puso en marcha en 1990 el Programa Nacional de Solidaridad con los Jornaleros Agrícolas.⁷¹ Planeado inicialmente para el noroeste, su objetivo era atender las necesidades de los jornaleros en su ciclo migratorio. Sin embargo, su cobertura se amplió para incluir otros estados, entre ellos los expulsores de mano de obra jornalera. A partir de ese momento el programa adoptó un enfoque integral, de tal suerte que sus líneas de trabajo incluyeron acciones relativas a vivienda y saneamiento ambiental; alimentación y abasto; salud y seguridad social; educación, cultura y recreación; empleo, capacitación y productividad, así como la procuración de justicia.

Los objetivos generales del programa fueron impulsar el desarrollo integral de los asalariados del campo; apoyar las acciones que incrementaran la productividad, la modernización y el desarrollo de las comunidades rurales, e influir en el mejoramiento de sus condiciones de vida y trabajo, con el fin de que los jornaleros tuvieran mayores oportunidades y acceso al bienestar social. Para este propósito se aplicó un conjunto de medidas estratégicas apoyadas en un amplio esfuerzo de promoción, coordinación y concertación, en el cual participaron los tres niveles de gobierno, las dependencias gubernamentales, los agentes sociales comprometidos en el asunto y, por supuesto, la propia población jornalera.

La participación social se fomentó a partir de los Comités de Solidaridad y de la constitución de redes de promoción social que, de acuerdo con las características de los jornaleros, les dieron capacitación para que pudieran presentar sus demandas y, a la vez, pudieran solucionar en parte sus problemas mediante el trabajo comunitario y una mayor participación, propiciando con ello nuevas formas de organización social.

⁷⁰ Los jornaleros agrícolas, que por ley deberían tener acceso a los servicios médicos del Seguro Social, bajo el régimen obligatorio dentro del cual se inscriben la seguridad y la protección social para los trabajadores del campo, se ven sujetos a la arbitrariedad de los dueños de los campos agrícolas, que por medio del sistema de pases controlan el acceso de los trabajadores a los servicios médicos y sólo los otorgan en casos extremos. Este procedimiento, además, no prevé el pago de incapacidades ni la atención de enfermedades crónicas o degenerativas, casi siempre presentes entre la población jornalera por sus condiciones de vida y trabajo.

⁷¹ La información aquí empleada proviene de la coordinación general del programa, y si bien no concuerda con la proporcionada por la Dirección General de Evaluación y Seguimiento de la SEDESOL, es a juicio nuestro más completa.

Entre 1990 y 1993, el programa operó en 76 municipios de 9 estados de la República: Sinaloa, Durango, Morelos, Baja California, Nayarit, Sonora, Guerrero, Oaxaca y Veracruz.

Entre sus actividades más importantes durante ese período destacan: 10 500 obras de infraestructura en Sinaloa, Durango, Morelos, Baja California y Sonora, 90% de las cuales correspondieron a viviendas y a introducción de servicios básicos. En los nueve estados que abarcó el programa se llevaron a cabo 170 mil actividades de promoción social; 24 466 de saneamiento ambiental; 53 546 referidas a alimentación y abasto; 75 mil en materia de salud, y 1 822 de educación.

Hasta 1993 se habían creado 429 Comités de Solidaridad, la mayoría en los campos de Sinaloa, aunque sólo funcionaron durante las temporadas de zafra. Para vincular las actividades desplegadas en las zonas de atracción con las de las zonas de expulsión, se crearon en estas últimas 150 comités promotores de la organización. También en Sinaloa, con la red de Promoción Social, fue posible incrementar en 430% la atención médica de los jornaleros en las unidades del sector salud: en 1993, por ejemplo, 17 213 enfermos y 4 922 niños desnutridos fueron derivados a esos centros. Ese mismo año se emprendieron 2 091 campañas de saneamiento ambiental y 921 de fomento de la salud, y se dieron 6 331 pláticas de orientación nutricional. Con estas acciones el número de beneficiarios llegó a 233 178 en 1993, y en 1994 se planeaba atender a 607 320 personas de las zonas de atracción y de expulsión con las redes de promoción social.

3. Solidaridad en el desarrollo regional

Para abatir el rezago económico de los productores más pobres en general, y de los indígenas en particular, en marzo de 1990 se crearon los Fondos Regionales de Solidaridad, con los siguientes objetivos: primero, 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 permitiera su propio desarrollo; segundo, procurar que los beneficios derivados de esas actividades productivas contribuyesen a capitalizar a las propias organizaciones y comunidades, y tercero, contribuir a la generación de empleos para mejorar las condiciones de vida de la población indígena.

En el área de la organización se propuso: (a) fortalecer la autonomía de las organizaciones y comunidades indígenas; (b) bregar para que se convirtieran en interlocutoras del sector público en los tres niveles de gobierno; (c) alentar su participación en la planeación del desarrollo; (d) propiciar la distribución de los recursos entre diversas organizaciones para evitar que se concentraran en las que ya tenían acceso a otras fuentes de financiamiento, y (e) lograr el reconocimiento formal de las figuras asociativas determinadas por las organizaciones, para que fuesen sujetos de financiamiento (INI, 1994a).

Los fondos estuvieron bajo la administración y supervisión directa de las organizaciones y comunidades indígenas regionales. Operaron con una dotación anual de capital aportado por el PRONASOL y su recuperación ingresó a los fondos para incrementar su autonomía y capital. Las modalidades de recuperación se definieron en cada fondo de acuerdo con las características de los proyectos. Los recursos se distribuyeron entre los fondos según una norma general, en virtud de la cual ningún proyecto podía recibir más de 20% del monto total con que contaba un fondo, ni más de 10% si la organización solicitante ya tenía otros proyectos financiados por ese mismo fondo. Los fondos regionales se administraron con la misma lógica que los demás, mediante los Comités de Solidaridad del PRONASOL, sólo que con el apoyo técnico del INI.

Además del INI y del PRONASOL, participaron en los fondos instituciones federales y estatales, así como organizaciones civiles dedicadas a la promoción del desarrollo y a la prestación de asistencia técnica en cada microrregión. A partir de 1993, contribuyeron con los fondos organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID y el PNUD.

En muchas comunidades indígenas la organización de los fondos regionales tuvo como antecedente los Comités Comunitarios de Planeación (COCOPLA), donde se agruparon organizaciones indígenas que habían participado en los Fondos Comunitarios de Proyectos Productivos, impulsados desde 1986 por el INI, y cuyos objetivos fueron similares a los del PRONASOL. Junto con otorgar una base organizativa, ello permitió que en 1990 se constituyeran los primeros 82 fondos regionales, previa firma de un convenio de concertación y transferencia de recursos entre las organizaciones, el INI y la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto. En ese momento quedaron legalmente constituidas y representadas alrededor de 850 organizaciones indígenas con sus respectivos consejos directivos, en los cuales se agruparon 185 comités comunitarios de planeación, 114 cooperativas, 100 comunidades y 92 uniones de ejidos, que en total representaron 57.8% de las organizaciones participantes. El otro 42.2% lo integraron ejidos, sociedades de solidaridad social y de producción rural, así como unidades agroindustriales manejadas por mujeres.

En diciembre de 1993 había 140 fondos, presentes en 23 estados, 1 186 municipios y 7 324 localidades. En ellos participaron 4 414 organizaciones indígenas, con 1 148 694 socios. El número de proyectos autorizados era de 5 148, para beneficio directo de 1 066 799 productores y beneficio indirecto de 5 518 276 personas, lo que arroja una cifra total de 6 585 075 beneficiarios.

Los proyectos emprendidos fueron de muy diversa índole: agrícolas (31%), pecuarios (19%), de servicios (7%), artesanales (5%), pesqueros (3%), agroindustriales (2%), forestales (1%) y otros (33%).

C. Conclusiones

El PRONASOL ha sido hasta ahora la estrategia de combate de la pobreza más ambiciosa que ha emprendido el Gobierno de México, por su enfoque integral (bienestar social, apoyo a la producción y desarrollo regional) y su amplitud (cubre todos los municipios del país).

En un contexto de recuperación económica lenta y de disciplina en el gasto público, el PRONASOL se propuso potenciar la modesta recuperación del gasto social mediante un enfoque novedoso en el diseño y aplicación de los programas sociales, y mediante la participación de la sociedad en la definición de las prioridades y en la ejecución de las obras. El programa tuvo buenos resultados principalmente por la movilización social que suscitó, resultados que se fueron incrementando a medida que aumentaban los recursos destinados al programa y se recuperaba el gasto social, resultados que deben juzgarse a la luz del deterioro que habían sufrido las escuelas, los caminos rurales y los servicios en las comunidades rurales más pobres a raíz de la austeridad fiscal ejercida después de la crisis de 1982.

Aunque la mayor parte de los recursos se destinaron a la vertiente de bienestar social, para mejorar la dotación de servicios y las condiciones de vida de la población más pobre, los recursos canalizados hacia la vertiente de apoyo a la producción representaron una ayuda inestimable para un elevado número de productores pobres y ejidatarios que se habían visto afectados por las condiciones del mercado mundial, así como por la desaparición de los organismos públicos encargados de gestionar y asignar los créditos que los beneficiaban. El vacío institucional provocado por la reestructuración del Estado lo llenaron parcialmente los programas de crédito a la palabra y de apoyo a determinados cultivos que puso en práctica el PRONASOL.

Los programas de desarrollo regional 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 las relaciones económicas existentes entre estas zonas y el resto del país, una de las condiciones para superar la pobreza. Es decir, faltó mayor

coordinación, por ejemplo, entre los organismos públicos. De ello se desprende que en el futuro la planeación y la ejecución de los programas de desarrollo regional deben comprometer a todas las entidades públicas pertinentes. Los programas deben involucrar también una concertación con los agentes económicos privados, a fin de que apoyen la generación de empleo y el desarrollo de infraestructura en las regiones más atrasadas, lo cual exige a su vez identificar claramente tanto sus principales rezagos como las oportunidades que ofrecen a la inversión.

Los límites del PRONASOL estuvieron dados por el alcance mismo de una política social que no contaba con elementos suficientes para incidir en un mejoramiento de la distribución del ingreso, y, a la vez, por la incapacidad de esa política de crear una institucionalidad que perdurara más allá del gobierno del presidente Salinas. La excesiva politización de la imagen del programa, en particular durante la segunda mitad del sexenio (1991-1994), propició no sólo que la oposición lo atacara cada vez más, sino que se lo viera con recelo dentro del propio partido gobernante. La identificación del programa con la figura del presidente de turno llevó a abandonarlo de modo casi automático una vez concluido el período presidencial, y por las mismas razones no se hizo un balance objetivo de sus limitaciones y de sus muchos y probados aciertos.

Una crítica recurrente fue la dispersión del trabajo de sus distintos subprogramas. A medida que el PRONASOL crecía, se creaban nuevos subprogramas, sin dar tiempo para evaluar el desempeño de los que ya estaban en funciones. Según tales críticas, la dispersión impidió enfocarse mejor en la población objetivo y acotar las actividades a aquellas estrictamente necesarias para elevar los indicadores sociales básicos.

A partir de 1994, el Gobierno de México ha elaborado programas de corte asistencial, focalizados, que han sido eficaces en su ámbito de acción. El apoyo a los productores rurales en general se ha canalizado a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR). No obstante, se aprecia un vacío en el diseño y ejecución de los planes y programas de desarrollo regional, y se advierte también la necesidad de programas de apoyo a los productores rurales más pobres. Si bien se ha avanzado en la identificación de los grupos más vulnerables y en el diseño de programas que eviten la dispersión del trabajo y los recursos que en muchas ocasiones caracterizó al PRONASOL, se ha retrocedido en cuanto al enfoque integral del problema, particularmente en lo concerniente a la necesidad de crear condiciones que permitan superar la pobreza mediante la ampliación de las capacidades productivas de los grupos más pobres, y mediante una política que reduzca las disparidades de infraestructura de las diversas regiones.

Por sus aciertos como por sus limitaciones, el PRONASOL sigue siendo una experiencia digna de tomar en cuenta en el diseño de nuevos programas de combate de la pobreza. En particular, es necesario examinar el esquema de coordinación entre distintos niveles de gobierno que propuso el programa, para determinar hasta dónde favoreció una efectiva descentralización de la política social o, por el contrario, como se ha dicho reiteradamente, hasta dónde favoreció la centralización, al establecer un nexo directo entre los beneficiarios y el presidente de la república, por encima de los gobernadores y los presidentes municipales.

El PRONASOL demostró también que la magnitud de la pobreza desborda los límites de un programa de gobierno, y requiere por el contrario un diseño institucional y una concurrencia de organismos, poderes y niveles de gobierno que permitan elaborar una política de Estado para combatir la pobreza. La continuidad en las directrices principales, y la posibilidad de evaluar periódicamente el desempeño de los distintos programas que deben formar parte de esta política, han de contribuir a la transparencia y al perfeccionamiento de sus instrumentos, pero nadie debe poner en duda su permanencia.

XIII. México: Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)

*John Scott*⁷²

A. Introducción

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) representa una innovación en cuanto al combate contra la pobreza rural extrema en México y posiblemente en el ámbito internacional, al combinar simultáneamente, para cada familia beneficiada, apoyos en tres áreas críticas y complementarias de 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 intergeneracionales 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

⁷² Consultor independiente del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), de México, cuyo estudio no habría sido posible sin la generosa colaboración de la Coordinación Nacional del PROGRESA, que dio amplio acceso a toda la información solicitada y puso a disposición, los resultados más recientes de evaluación del programa, asimismo, el autor agradece especialmente la colaboración de Susan Parker, Daniel Hernández y José Gómez de León, sin implicarlos, por supuesto, en las opiniones expresadas en el estudio.

inciden directamente sobre el nivel de vida de estas poblaciones, sino que limitan en forma importante sus oportunidades de movilidad económica, obstaculizadas ya por el agotamiento creciente de las opciones agrícolas tradicionales.

Aunque el programa hereda algunos elementos importantes de programas anteriores de lucha contra la pobreza en México, y se inserta en el marco de una estrategia global en tal sentido, se distingue de los programas anteriores (y contemporáneos) especialmente por la transparencia, el carácter integral y la eficiencia distributiva de sus mecanismos de asignación. Puede afirmarse que el PROGRESA es el primer programa aplicado en México de subvenciones al capital humano que se concentra en las localidades y hogares más pobres del país. Es además el primer programa público mexicano que pone en práctica, desde su inicio, un mecanismo riguroso y complejo de evaluación de impacto. Finalmente, es el primero que hace transferencias monetarias directamente a los hogares, con lo cual maximiza la transparencia en el manejo de las transferencias y minimiza su erosión entre burocracias y proveedores intermediarios.

B. Descripción del programa

1. Componentes

El PROGRESA tiene tres componentes: de educación, de salud y de alimentación (véase el cuadro 51). El primero, referido a becas y útiles escolares, se ofrece a todos los menores de 18 años de las familias beneficiarias que asistan del tercer grado de primaria al tercer grado de secundaria en escuelas públicas primarias y secundarias de modalidad escolarizada. El monto de las becas aumenta según el grado académico y es diferente para hombres y mujeres: por ejemplo, en el último año de beca es para los hombres 3.3 veces mayor que en el primero, y en el caso de las niñas es 3.8 veces mayor; en los tres grados de secundaria el monto es superior para las niñas en 8%, 10% y 16% respectivamente. Esta distribución está motivada por los índices de deserción crecientes que se dan en estos grados, especialmente entre las mujeres. El apoyo para útiles escolares se entrega en dinero o en especie en cada ciclo de primaria (al inicio y a mediados del ciclo) y de secundaria (sólo al inicio), y su monto también es más alto en el segundo nivel. Para acceder a las becas es necesario demostrar una tasa de asistencia de por lo menos 85%, y para los útiles es necesario demostrar inscripción y asistencia regular. Las transferencias que los hogares pueden recibir por este concepto tienen un techo máximo de 580 pesos al mes en (695 pesos incluyendo el apoyo alimentario), con lo cual se pretende evitar que el programa incentive decisiones reproductivas y desincentive el trabajo.

El componente de salud tiene varios subcomponentes. El primero ofrece de manera gratuita un paquete básico de servicios de salud que abarca una gama muy variada de 14 prestaciones, entre ellas saneamiento básico; planificación familiar; atención prenatal, del parto y puerperio y del recién nacido; nutrición, inmunizaciones, y tratamiento antiparasitario, de diarreas y de infecciones respiratorias. El segundo subcomponente, de prevención y atención de la desnutrición, comprende un programa de vigilancia nutricional y la entrega gratuita de suplementos alimenticios para niños de entre 4 meses y 4 años que presenten algún grado de desnutrición, y para mujeres embarazadas y en lactancia. Estos suplementos aportan 100% de los micronutrientes diarios y 20% de las necesidades calóricas. El tercero es un programa de 25 sesiones educativas para las titulares de las familias beneficiarias, que complementan los mensajes educativos entregados en las consultas. Finalmente, el componente alimentario es una transferencia monetaria mensual fija por familia beneficiada, condicionada a la asistencia a las visitas programadas y a las sesiones informativas de salud.

En el cuadro 51 se resumen los componentes, las condiciones, los servicios o el monto de las transferencias del PROGRESA.

Cuadro 51
MÉXICO: COMPONENTES, SERVICIOS Y CONDICIONES DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN (PROGRESA), 1999

Componentes		Condiciones	Servicios y transferencias mensuales (pesos, enero-junio de 1999)			
			Grado	Por niño	Por niña	
Educación	Becas	Menores 18 años	Primaria	3	75	
				4	90	
		85% de asistencia		5	115	
				6	150	
		Techo máximo de \$ 580 hogar/mes	Secundaria	1	220	235
				2	235	260
			3	245	285	
Útiles		Primaria	135 (ciclo)			
		Secundaria	170 (ciclo)			
Salud	- Atención de salud - Prevención de la desnutrición - Educación	- Registro en unidad de salud - Asistencia mensual a unidad de salud		- Paquete básico - Suplementos alimenticios - Sesiones informativas		
Alimentación		- Asistencia a servicios de salud y sesiones informativas		115 (familia)		

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

2. Localidades y hogares beneficiados

La población objetivo del PROGRESA es la población rural que vive en condiciones de pobreza extrema, medida en forma multidimensional. Para seleccionar a las familias, el PROGRESA aplica dos mecanismos de focalización en forma consecutiva, el primero para seleccionar localidades marginadas, y el segundo para identificar a los hogares pobres dentro de aquellas.

Para la selección y el orden de incorporación de las localidades beneficiarias, el principal criterio fue el ordenamiento de éstas por medio de un indicador de marginación, a partir del cual se estratificaron las localidades en cinco grupos de marginación, en los cuales las localidades y hogares rurales se distribuyen de la manera descrita en el cuadro 52.

En la primera fase del programa se dio prioridad a los últimos dos grupos, que abarcan 76 098 localidades, con un total de 14 750 000 habitantes. De éstas, 48 501, con 12 050 000 habitantes, eran seleccionables según el criterio de acceso. En 1997 y 1998, en las fases posteriores del programa, se amplió progresivamente su cobertura a mayor número de comunidades dentro de las regiones originales y a comunidades de otras regiones, hasta cubrir a fines de 1998 un total de 40 728 localidades, situadas en 1 737 municipios y 30 estados. Actualmente (junio de 1999), el programa cubre cerca de 50 mil localidades, con 2 300 000 hogares beneficiarios (véase el cuadro 53).

Cuadro 52
GRADO DE MARGINACIÓN DE LAS LOCALIDADES Y HOGARES RURALES
 (Porcentajes)

Grado de marginación	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto
Localidades	4.0	6.2	14.6	21.2	54.0
Hogares	7.5	11.4	22.0	25.1	31.6

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

Cuadro 53
**COBERTURA DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN,
 SALUD Y ALIMENTACIÓN (PROGRESA), 1996-1999**

Año	Hogares (millones)	Localidades	Municipios	Estados
1996	0	3 461	202	9
1997	0.4	12 483	685	14
1998	1.9	40 728	1 737	30
1999	2.3	50 000		31

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

Para seleccionar a las familias, el PROGRESA: (a) levantó en 1996, 1997 y 1998 un censo de todos los hogares de las localidades seleccionadas, la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH), que contiene información demográfica, educativa, étnica, económica (vivienda, bienes durables, activos, ingresos), migratoria, y de acceso a programas sociales y servicios de salud. A partir de ello, se hizo una división preliminar entre hogares pobres y no pobres, comparando su ingreso mensual *per cápita* con la línea de pobreza extrema comúnmente utilizada en México, y (b) se identificaron en cada región las variables socioeconómicas que mejor distinguían entre hogares pobres y no pobres según la primera clasificación. A partir de esas variables se construyó un indicador multidimensional que ordenaba los hogares por puntaje (de 0 a 100), para clasificarlos en pobres y no pobres. Así, aunque se utilizó el ingreso como guía preliminar, el indicador aplicado finalmente es multidimensional.

A fines de 1998 (véase el cuadro 54), la gran mayoría de las localidades donde operaba el PROGRESA eran localidades rurales muy marginadas (90%), con menos de 500 habitantes (75%), con más de 60% de los habitantes beneficiarios (86%), y predominantemente (50% o más de los hogares) indígenas (30%). Por otra parte, aproximadamente 70% de los hogares de las localidades rurales marginadas vivían en condiciones de pobreza extrema. Las diferencias entre este grupo y los no pobres de estas localidades se pueden apreciar en el cuadro 55.

Cuadro 54
**MÉXICO: LOCALIDADES ATENDIDAS POR EL
 PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN (PROGRESA), 1998**
 (Porcentajes y número)

Grado de marginación	Localidades	Población residente	Hogares beneficiarios
Medio	10.8	22.5	17.9
Alto	27.7	32.1	33.7
Muy alto	61.5	45.3	49.5
Total	40 728	14 282 867	1 860 000

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

Cuadro 55
MÉXICO: DIFERENCIAS ENTRE POBRES Y
NO POBRES EN LAS LOCALIDADES RURALES MARGINADAS

Clase	Características	Pobres		No pobres		
Hogar	Tamaño (número)	5.4		4.2		
	Niños (0-17 años) (número)	2.9		1.4		
	Edad del jefe de hogar (años)	44.3		50.4		
	Escolaridad del jefe de hogar (años de estudio)	2.9		3.7		
	Jefe de hogar indígena (%)	35.0		23.0		
	Jefe de hogar mujer (%)	10.4		14.1		
Económicas	Trabajadores remunerados de (8-17 años)	0.12		0.08		
	Dependencia	3.3		1.7		
	Trabajadores por hogar	1.6		2.6		
	Ingreso mensual: por preceptor (\$)	1 044		1 361		
	per per (\$)	256		521		
	Hacinamiento (personas por cuarto)	3.7		2.3		
	Agua entubada (%)	10.8		20.9		
	Electricidad (%)	72.4		90.1		
	Piso de tierra (%)	58.0		28.6		
	Estufa de gas (%)	30.7		64.9		
Educación						
		(%)	H	M	H	M
	Analfabetismo en mayores de 15 años		29.0	43.5	18.0	31.4
	Escolaridad en mayores de 15 años		4.0	3.4	5.1	4.4
	Primaria completa entre 25 y 39 años		21.8	13.8	55.6	42.3
	Personas en edad escolar que nunca asistieron a la escuela		7.2	7.75	2.6	2.9
	Niños de 15 años que asisten a la escuela		45.0	36.0	64.0	53.0
	Niños de 16 años rezagados		67.0	59.0	50.0	46.0
Niños de 13 a 15 que asisten a la escuela y no trabajan		52.0	49.0	69.0	64.0	

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

3. Presupuesto

Como podemos apreciar en el cuadro 56, más de 66% de los fondos entregados por el PROGRESA a los beneficiarios en 1998 y 1999 se dio en forma monetaria, lo que corresponde al apoyo educativo (37%) y al alimentario (31%). El 90% del rubro educativo —el componente principal del PROGRESA en términos presupuestarios— correspondió a becas, y 10% a apoyos para útiles. Otro 23% se entregó en especie, fracción que corresponde principalmente al componente de salud y en parte al de útiles, que también puede transferirse en especie. Una parte de este 23% (41% en 1998; 57% en 1999) correspondió al suplemento alimentario, y la otra a consultas. El costo de las consultas incluye medicamentos y equipamiento, pero no servicios personales, que tampoco se incluyen en el costo del componente educativo.

En promedio, en el período 1998-1999 los costos operativos del programa absorbieron 8.4% del presupuesto, aunque en 1999 hubo una reducción importante con respecto al año anterior, de 15.6% a 5%. Los costos asociados a la focalización del programa absorbieron la mayor parte de los costos operativos (5.7% en el período 1998-1999), especialmente en 1998 (11%), cuando la cobertura experimentó una considerable expansión, al integrarse 1 456 000 hogares al programa (63% de la cobertura total planeada), hecho que explica en gran medida lo elevado de los costos operativos. En 1999 los costos de focalización se redujeron a menos de la mitad, mientras aumentaban 40% los otros costos operativos. Casi 80% de los costos de focalización correspondieron al proceso de identificación (ENCASEH) y de incorporación al programa de los hogares beneficiarios.

En el cuadro 56 figura una estimación del costo que implicaría ampliar en el futuro el programa a todas las personas que viven en extrema pobreza en el país.

Cuadro 56
PRESUPUESTO DEL PROGRAMA DE
EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN (PROGRESA), 1997-2000
(Millones de pesos de 1999)

	1997	1998	1999	Total	(%)	2000 ^a
Presupuesto ^b	988.2	3 901.9	8 302.2	13 192.3		22 404.0
Transferencias		3 291.3	7 885.6	11 176.9	91.6	
Monetarias		2 166.2	6 164.0	8 330.2	68.3	
En especie		1 125.1	1 721.6	2 846.7	23.3	
Educación		1 173.9	3 386.7	4 560.6	37.4	
Salud		1 125.1	1 721.6	2 846.7	23.3	
Ayuda alimentaria		992.3	2 777.3	3 769.6	30.9	
Costos operativos ^c		610.6	416.6	1 027.2	8.4	
Costos generales		139.2	198.3	337.5	2.8	
Costos de focalización		471.4	218.3	613.9	5.7	
Costos de identificación ^d		247.5	74.8	322.3	46.7	
Costos de incorporación		174.5	52.7	227.2	32.9	
Costos de transferencias		49.4	90.7	140.1	20.3	
Cobertura	404 000	1 860 000	2 300 000			4 574 144
Gasto/hogar/mes (pesos) ^e			333			
Transferencias monetarias/hogar/mes			247			

Fuente: Estimaciones del autor sobre la base de Poder Ejecutivo Federal (PEF), "Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto", México D.F., 1998/Información de Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (CONPROGRESA).

^a Proyecciones.

^b Hemos reasignado 587.6 millones del presupuesto de 1998 a 1999, ya que según el Proyecto de Presupuesto de la Federación 1999 el presupuesto de 1998 incluía suplementos y equipamiento de unidades de salud para atender a familias beneficiarias en 1999.

^c En 1998 correspondió al 15.6%, y en 1999 a 5% del presupuesto.

^d A partir de un gasto de 170 pesos por encuestado en la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH).

^e Suponiendo que la ampliación en cobertura se lleva a cabo en forma homogénea a lo largo del año.

C. Principales logros del programa

El PROGRESA significó un cambio claro en lo concerniente a la asignación de recursos para combatir la pobreza, que en el pasado había mostrado un marcado sesgo urbano, incongruente con el hecho de que la pobreza más profunda se concentra en el campo. En el cuadro 57 se ilustra este aspecto en lo referente a los subsidios alimentarios.

La reasignación a favor del sector rural es producto principalmente de la eliminación del subsidio generalizado a la tortilla y de la reducción de otros subsidios dirigidos que beneficiaban principalmente a las poblaciones urbanas. De esa manera, los recursos liberados por la eliminación o reducción de los programas anteriores llegaron finalmente a los hogares rurales pobres por intermedio del PROGRESA.

Dado el carácter multidimensional del programa, y dado que el objetivo de formación de capital humano es uno de largo plazo, no hay todavía una evaluación completa de su impacto global sobre los hogares beneficiarios. Sin embargo, se dispone de algunos estudios e indicadores preliminares sobre el impacto inmediato del programa en el ingreso de los hogares y el grado de

pobreza monetaria de las localidades, así como sobre su impacto en la demanda de servicios educativos y de salud y en los patrones de consumo.

Cuadro 57
ENTREGA DE SUBSIDIOS ALIMENTARIOS
EN EL SECTOR URBANO Y EL RURAL, 1995-1999
(Porcentajes)

	Subsidios alimentarios	
	1995	1999
En el sector urbano	68.9	24
En el sector rural	31.1	76
Amplias	61.5	5
Dirigidas	38.5	95

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de Poder Ejecutivo Federal (PEF), "Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto", México D.F., 1998.

Como se vio en el cuadro 56, en 1999 las transferencias monetarias del PROGRESA por hogar al mes fueron en promedio de 247 pesos, lo cual representa 24% del ingreso promedio mensual de las familias beneficiarias (1 010 pesos), y 34% de su brecha de pobreza promedio (718 pesos). Para llevar a todos los hogares beneficiarios hasta la línea de pobreza, se requeriría 19.8 millones de pesos, es decir que el presupuesto actual del PROGRESA tendría que aumentar en un poco más de 13 mil millones de pesos.

En un estudio de CONPROGRESA (1999b) se ha estimado el impacto de estas transferencias sobre la incidencia, la brecha y la gravedad de la pobreza, medidas por la familia de indicadores Foster-Greer-Thorbeck (FGT) con parámetros 0, 1 y 2 respectivamente, para lo cual se compara la asignación del PROGRESA (sin costos de focalización) con una asignación sin focalizar entre las localidades o dentro de ellas (una transferencia homogénea para todos los habitantes en las localidades atendidas por el PROGRESA), y otra focalizada en las localidades (véase el cuadro 58).

Cuadro 58
IMPACTO DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD
Y ALIMENTACIÓN (PROGRESA) EN EL GRADO DE POBREZA

Cambios porcentuales en la pobreza	P(0) (incidencia)	P(1) (brecha)	P(2) (intensidad)
Nivel de pobreza antes de la intervención	0.5200	0.1514	0.0588
Sin focalización	-9.25	-15.94	-20.11
Focalización por localidad	-8.51	-21.61	-30.99
Focalización del PROGRESA	-8.16	-23.61	-34.52

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (CONPROGRESA), "An evaluation of the Selection of Beneficiary Households in Progresa", 4 de junio 1999, inédito.

Es claro que el indicador P(1), que toma en cuenta la brecha promedio de pobreza, y especialmente el P(2), que da un peso mayor a las brechas más profundas, son las normas relevantes, dado el objetivo de combatir la pobreza extrema del PROGRESA. El hecho de que al aplicar estos mecanismos aumente significativamente el impacto en la pobreza, mientras se reduce el impacto sobre el número de pobres, refleja la prioridad que asigna el programa a llegar a los más

pobres, y no tanto al mayor número de pobres, pero indica también la magnitud de estas brechas con relación a los recursos de que dispone el programa.

Uno de los objetivos principales del PROGRESA es contribuir a poner freno a la deserción escolar. En 1997, menos de la mitad de los graduados de primaria de las localidades rurales marginadas ingresaban a secundaria; de igual modo, sólo 25% de los jóvenes de entre 15 y 19 años de estas zonas habían completado la educación básica, contra 63% en las zonas urbanas. Muestra del posible impacto del PROGRESA es el aumento que experimentó, con respecto a las tendencias vigentes en el pasado, la tasa de reincorporación de los niños provenientes de hogares beneficiarios que no asistían a la escuela, y la tasa de permanencia de los niños que sí lo hacían. Si bien faltan pruebas concluyentes, todo indica que el programa ha tenido un impacto significativo en la dirección esperada, aunque tal vez no todavía de la magnitud deseada.

Cabe indicar, en este sentido, que durante el período enero-junio de 1998, el 87.6% de los niños que gozaban de becas cumplieron la condición de 85% de asistencia, y las tasas de asistencia mostraron una tendencia consistente con el aumento de las becas. Asimismo, hubo mayor asistencia de los niños provenientes de hogares pequeños, con jefe de hogar hombre, con jefe de lengua indígena, y con niños que no trabajan.

Según un estudio del CONPROGRESA (1999c), el programa tuvo un impacto de 1.1 puntos porcentuales, a partir de una base de inscripción de 92%, en el tramo que va de tercero a sexto de primaria, y un impacto de 8.4 puntos, a partir de una base de inscripción de 65%, en el tramo que va de primero a tercero de secundaria. Aunque el primer resultado no parece justificar las becas para los niños de primaria, hay que tomar en cuenta que ya a los 9 años, edad que corresponde en promedio a segundo de primaria, 18% de los niños pobres de estas localidades están rezagados por lo menos un año, contra 9% de los niños no pobres (CONPROGRESA, 1999d).

En cuanto a la reincorporación escolar de los niños beneficiarios del PROGRESA, cabe indicar que en promedio sólo 15% de los niños que no asistían a la escuela en el ciclo 1996-1997 regresaron a ésta en el ciclo 1998-1999. Las tasas de reincorporación más altas se dieron en primero de secundaria, ya que más del 80% de esta población reportó sexto de primaria como último grado aprobado. Aún en este caso, sin embargo, sólo 27% de los niños y 24% de las niñas de hogares beneficiarios regresaron a la escuela.

En cuanto a permanencia, observamos que para la cohorte que terminó primero de secundaria en el ciclo 1995-1996, la probabilidad de inscribirse en segundo de secundaria en el ciclo 1996-1997 cayó 9.2%, pero aumentó 3% para la cohorte que terminó primero de secundaria en el ciclo 1996-1997.

Como en el caso de la pobreza monetaria, el efecto más claro se puede apreciar en el segmento más marginado de la población beneficiada. El 60% de los niños que reciben ayuda del PROGRESA están inscritos en las llamadas “telesecundarias”. En planteles sin beneficiarios del PROGRESA, la matrícula permaneció constante en el ciclo 1996-1998, pero el número de alumnos por cohorte de inscripción bajó 10% en el primer y en el segundo grado. En planteles con beneficiarios del programa, en cambio, la matrícula del ciclo 1998-1999 se incrementó 12% y 19.5% con respecto a los ciclos 1997-1998 y 1996-1997, lo que refleja principalmente un aumento de 21% de la inscripción en el primer grado.

Entre las principales variables que parecen limitar el impacto del PROGRESA en este campo está la falta de conocimiento de los procedimientos administrativos asociados a la condición de corresponsabilidad del programa, especialmente entre los primeros beneficiarios (en 1997). Sin embargo, el impacto limitado de las becas está asociado a otras variables (CONPROGRESA 1999c), de mayor importancia para el programa en el mediano y largo plazo, a saber, clases de primaria demasiado grandes, escasa educación de los padres, cercanía de una ciudad o capital

estatal —que parece indicar oportunidades de trabajo infantil— y distancia de la escuela secundaria más cercana.

El PROGRESA informa también de un aumento considerable en el uso de las clínicas IMSS - Solidaridad, que cubren 30% de las localidades en que opera el programa: aumento de 24% en consultas, con 700 mil consultas más en el período 1997-1998 que en los años anteriores, desglosado en un aumento de 30% de las consultas de menores de 5 años, y de 16.3% en las consultas prenatales de primera vez, contra un aumento de 3.4% en las clínicas sin beneficiarios del PROGRESA.

Según una encuesta hecha por el PROGRESA a 6 678 familias beneficiadas (comparadas con un grupo de hogares en condiciones similares aún no incorporados al programa), el gasto mensual de las primeras se elevó 10%, en especial el dedicado a alimentos (83%), gasto que por lo demás mostró mayor diversidad y apuntó a productos de mayor calidad, principalmente carne, leche, frutas y verduras. También aumentó el gasto en ropa y calzado, sobre todo para niños. Por el contrario, no hubo cambios en el gasto destinado a tortillas, frijoles, transporte, bebidas alcohólicas y cigarros.

Para hacer una evaluación preliminar de la eficiencia distributiva de PROGRESA como programa focalizado, consideraremos los siguientes indicadores: la incidencia, es decir, la proporción de las transferencias del programa que llegan a la población objetivo; la cobertura, o proporción de la población objetivo que recibe las transferencias del programa; los costos operativos, esto es, el porcentaje del presupuesto del programa que absorbe su ejecución, y no representa por tanto servicios o transferencias en especie o en dinero a los beneficiarios, y los costos de focalización, esto es, el porcentaje del presupuesto que representan, entre los costos operativos, los costos que implica identificar a los beneficiarios, incorporarlos al programa, suministrar en forma focalizada los servicios y hacer las transferencias monetarias o en especie que les corresponden.

Con todo, aquí nos centraremos principalmente en la cobertura, o error de exclusión, pues si bien el mecanismo de identificación del PROGRESA es perfectible, tiene un impacto considerable sobre la pobreza y, como veremos más adelante, parece ser también muchísimo más eficiente en función de los costos que otros programas aplicados antes en México y América Latina.

En los cuadros 59 y 60 se presenta la evolución de la cobertura del PROGRESA desde sus inicios hasta mediados de 1999, por grado de marginación y sector rural o urbano.

Cuadro 59

COBERTURA DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN (PROGRESA), 1997-1998

Grado de marginación	Rural		1997				1998			
	Localidades	Hogares	Localidades		Hogares		Localidades		Hogares	
				% ^a	(millones)	% ^a		% ^a	(millones)	% ^a
Medio	15 566	1 095 379	164	1	0.01	1	4 413	28	0.34	31
Alto	22 062	1 249 049	1 455	7	0.05	4	11 274	51	0.64	51
Muy alto	55 737	1 569 075	10 840	19	0.36	23	25 041	45	0.94	60
Total	93 365	3 913 503	12 459	13	0.40	10	40 728	44	1.9	45

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH).

^a Cobertura expresada en porcentajes.

Cuadro 60
COBERTURA DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN,
SALUD Y ALIMENTACIÓN (PROGRESA), JUNIO DE 1999

Grado de Marginación		Hogares	Pobres	P(0)	PROGRESA	(%) ^a	Sin acceso	(%)	Restantes	(%)
Muy alto	R ^b	1 569 075	1 117 966	71	905 053	81	101 952	9	110 961	10
	U ^c	111 865	78 194	70	52 541	67	2 219	3	23 434	30
	T ^d	1 680 940	1 196 160	71	957 594	80	104 171	9	134 395	11
Alto	R	1 249 049	876 220	70	721 401	82	29 154	3	125 665	14
	U	280 933	191 767	68	121 135				70 632	37
	T	1 529 982	1 067 987	70	842 536	79	29 154	3	196 297	18
Medio	R	1 095 379	494 564	45	383 699	78	24 744	5	86 121	17
	U	690 504	264 868	38	83 889	32	2 040	1	178 939	68
	T	1 785 883	759 432	43	467 588	62	26 784	4	265 060	35
Leve	R	569 224	96 768	17	16 369	17	...	...	80 399	83
	U	1 184 897	166 379	14	7 866	5	...	...	158 513	95
	T	1 754 121	263 147	15	24 235	9	...	...	238 912	91
Nulo	R	370 586	52 253	14	4 265	8	...	...	47 988	92
	U	14 371 332	1 235 165	9	4 913	0	...	...	1 230 252	100
	T	14 741 918	1 287 418	9	9 178	1	...	...	1 278 240	99
DI^e	R	119 869	...	...	3 135	...	...	...	...	...
Total	R	4 973 182	2 637 771	53	2 033 922	77	155 850	6	476 843	18
	U	16 639 531	1 936 373	12	270 344	14	4 259	0	1 663 180	86
	T	21 612 713	4 574 144	21	2 304 266	50	160 109	4	2 140 023	47

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de antecedentes de CONPROGRESA.

^a Cobertura expresada en porcentajes.

^b R: Rural.

^c U: Urbano.

^d T: Total.

^e DI: Datos incompletos.

En 1997, el 87% de las localidades incorporadas y un porcentaje similar de los hogares beneficiarios pertenecían al estrato más marginado, proporciones que hacia fines de 1998 se habían reducido respectivamente a 61% y 50%, hecho que da cuenta de que la cobertura se amplió en forma más rápida para los dos estratos de menor marginación. Esto refleja sin duda los criterios de acceso y regionalización que se aplicaron para restringir la selectividad y, en el segundo caso, el orden de acceso al programa. Aún así, a fines de 1998 se habían integrado al PROGRESA casi 60% de los hogares situados en las localidades muy marginadas, y 83.2% de los hogares beneficiados estaban en localidades muy marginadas. A mediados de 1999, la cobertura de las localidades rurales marginadas era de más o menos 80%.

El programa cubre actualmente 50% de los hogares en condiciones de extrema pobreza. Una pequeña fracción (4%) de la mitad no cubierta está excluida por falta de acceso a los servicios básicos de educación y salud. Aunque este problema puede parecer menor, se trata de 160 mil hogares que están entre los más pobres de los pobres, y se concentran principalmente en las localidades más marginadas del país, por lo cual pueden quedar excluidos en forma permanente del programa si no sobreviene algún cambio en su situación. Por otra parte, aunque la ampliación de la cobertura en educación y salud es fundamental para el PROGRESA, es probable que llevar estos servicios a localidades muy pequeñas y aisladas no resulte eficiente en función de los costos ni siquiera en términos de lucha contra la pobreza extrema, porque el programa podría actuar en ellas en el sentido de incentivar la emigración hacia localidades donde sí tendrían acceso a estos servicios.

La gran mayoría de los hogares pobres excluidos del programa están situados en localidades elegibles a las que PROGRESA no ha llegado aún por dos motivos: porque se está siguiendo una estrategia de ampliación gradual de la cobertura basada en la densidad de la pobreza por regiones, y debido a restricciones presupuestarias. Las localidades elegibles son de dos tipos: en un caso se trata de localidades muy marginadas, con 330 692 hogares, principalmente rurales. El PROGRESA pensaba extender su ámbito a todas estas localidades hacia fines de 1999, dentro de un plan tendiente a llevar al 100% su cobertura de las localidades muy marginadas. En el segundo caso se trata de localidades de mediana o baja marginación, principalmente urbanas (88%), que aunque tienen porcentajes relativamente pequeños de hogares pobres —que no están por lo demás entre los de pobreza más grave—, son sin embargo de gran tamaño y por eso mismo contienen una gran cantidad de hogares —1 782 212— en esas condiciones. El programa tiene planeado extender su cobertura hacia estas poblaciones pobres urbanas a partir del año 2000.

Sin embargo, para evaluar en todos sus aspectos la cobertura actual del PROGRESA y, asimismo, para trazar una estrategia de ampliación de la cobertura que sea óptima desde el punto de vista de los objetivos del programa, sería necesario considerar no sólo la incidencia de la pobreza extrema, sino también, y principalmente, su profundidad o intensidad medida en términos de P(1) y P(2). Por ejemplo, Levy (1991), con datos de 1984, estimó que las zonas rurales de México concentraban 67% de la pobreza extrema en cuanto a incidencia, pero 76.6% en cuanto a gravedad (P(2)). Por su parte, Scott y Bloom (1997), con datos de 1992, calcularon que la concentración era de 72% en cuanto a incidencia y de 83% en cuanto a gravedad. Esto deja ver que el programa podría maximizar su impacto sobre la pobreza extrema no por medio de una ampliación de la cobertura, de tal modo de abarcar todos los hogares, incluso los urbanos, en tales condiciones, sino por medio de la concentración de los recursos sobre la parte de esta población que vive en condiciones de extrema profundidad de la pobreza, y que se agrupa principalmente en los sectores rurales. Recordemos que el gasto necesario para elevar hasta la línea de pobreza el ingreso de todos los beneficiarios que tenía el programa a fines de 1998 era, según nuestras estimaciones, de 20 mil millones de pesos, es decir, del mismo orden que el gasto estimado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para extender el programa a toda la población en condiciones de pobreza extrema a partir del mismo punto. Esto indica a su vez que una estrategia de expansión óptima tendría que atacar al mismo tiempo los dos frentes de la pobreza, el extensivo y el intensivo, igualando, en teoría, las brechas marginales entre ellos.

Este análisis del balance entre el margen extensivo y el margen intensivo en la ampliación de la cobertura del programa debe aplicarse también a su otro objetivo central, la inversión en capital humano. Si la gravedad de la pobreza monetaria es mucho menor entre los pobres extremos urbanos que entre los rurales, es más que probable que también sea menos grave en cuanto a las oportunidades de acceso a capacidades básicas y capital humano, dada la incidencia que tiene en el país el gasto público en educación y salud.

Hemos visto que en el período 1998-1999 los costos operativos absorbieron en promedio 8.4% del presupuesto del programa, donde 5.7% correspondió a gastos asociados a la focalización de las transferencias (identificación, incorporación y pagos). En la literatura sobre focalización se supone en general una relación monotónica entre el grado de precisión en la focalización de las transferencias y estos últimos costos (Besley y Kanbur, 1993). Para poner estas cifras en perspectiva, en el cuadro 60 se comparan diversos aspectos del PROGRESA con el promedio de los principales programas de subsidios alimentarios puestos en práctica en México en los últimos años y con el promedio de 30 programas focalizados aplicados últimamente en 11 países latinoamericanos. En estas comparaciones utilizamos las estimaciones de incidencia de CONPROGRESA (1999b), y ponemos entre paréntesis sus estimaciones de cobertura.

Cuadro 61

COMPARACIÓN ENTRE DIVERSOS PROGRAMAS DE COMBATE DE LA POBREZA*(Porcentajes)*

	PROGRESA^a	Subsidios alimentarios, México 1991^b	Programas focalizados, América Latina^c
Incidencia	73.6	18.6	42.6
Cobertura	50.0	26.9	
Costos administrativos	2.8	22.5	9.0
Costos de focalización	5.7		2.0
Transferencias a la población objetivo	67.4	14.4	37.9

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

^a PROGRESA: Programa de Educación, Salud y Alimentación.

^b La incidencia de estos programas se refiere a la proporción de hogares con niños grave, moderada o mínimamente desnutridos.

^c La incidencia y la cobertura de estos programas se refieren al quintil inferior de la distribución de ingresos, que es comparable con el porcentaje de la población identificada como indigente por el PROGRESA.

Como se advierte en el cuadro 60, hubo un enorme contraste en cuanto a eficiencia distributiva entre el PROGRESA y los programas de subsidios alimentarios, de escasa incidencia en la pobreza y altos costos operativos. Debido a ello, sólo 14.4% de sus recursos llegaron finalmente a la población desnutrida. Por otra parte, aunque los costos operativos del PROGRESA (8.5%) no distan mucho de la media de los programas latinoamericanos (11%), el porcentaje dedicado a focalización es mucho mayor en el caso del PROGRESA, lo que significa que el grado de focalización es mayor por peso gastado en costos operativos. De hecho, los costos administrativos del PROGRESA, excluyendo los de focalización, representan menos de un tercio del promedio latinoamericano.

Puede decirse, en suma, que el programa ofrece un modelo innovador para la lucha contra la pobreza extrema rural en América Latina. Su principal aporte conceptual consiste en reconocer el carácter multidimensional y multideterminado de la pobreza, y la consecuente necesidad de utilizar instrumentos complementarios entre sí para enfrentarla de modo eficaz. Aunque los documentos de PROGRESA hacen hincapié en el carácter integral de sus tres componentes —educación, salud, y alimentación— como la principal contribución del programa, hay por lo menos dos aspectos que son igualmente importantes e innovadores. El primero es el hecho de apuntar hacia las oportunidades de consumo, las capacidades básicas y el capital humano productivo como objetivos simultáneos y no alternativos en la lucha contra la pobreza extrema. El segundo se refiere a la posibilidad de integrar el programa con otros de iguales objetivos, entre ellos, en especial, los que promueven la oferta de servicios educativos y de salud, pero también con aquellos que apuntan a la inversión en capital físico y a la creación de oportunidades productivas de ingreso.

D. Limitaciones del programa

Pese a sus logros, el PROGRESA enfrenta algunas dificultades que derivan de la misma complejidad del problema y de las limitaciones que exhiben los instrumentos complementarios de las políticas públicas. Así, los principales problemas guardan relación con la profundidad de la pobreza extrema, su distribución desigual (gravedad) y su magnitud: según estimaciones del PROGRESA, 4 600 000 hogares mexicanos (21% del total) viven en esas condiciones. También complica el problema el carácter sobredeterminado de la pobreza extrema, en el sentido de que la población afectada sufre graves carencias en casi todas las dimensiones importantes (monetarias, satisfacciones básicas y otras). Otro factor que obra en igual sentido es la gran dispersión territorial

de los indigentes —75% de las localidades atendidas por el PROGRESA tienen menos de 500 habitantes—, y, asimismo, las deficiencias que muestra, en cobertura y calidad, la oferta de servicios básicos de educación y salud en las zonas rurales del país.

Dadas estas condiciones, podemos identificar dos limitaciones generales del programa:

1. Aunque promueve la demanda de capital humano en varias dimensiones simultáneamente, no ataca en forma directa el problema de la oferta de los servicios correspondientes. Es fundamental determinar en qué medida la escasa inversión en capital humano en las localidades rurales pobres obedece a restricciones del mercado crediticio, o, por el contrario, al hecho de que la oferta rural de servicios públicos de educación y salud muestra deficiencias en cuanto a cobertura y, en especial, a calidad. Esto último parece lo más verosímil, y en tal caso, el PROGRESA no podría ejercer un efecto permanente ni siquiera en su componente educacional. Por ello, resulta imperativo un esfuerzo complementario para asegurar la cobertura y la calidad de los servicios básicos de educación y salud en las localidades donde opera el programa, o donde operaría si existieran estos servicios.

Esto último es menos una crítica que una sugerencia acerca de la estrategia general de lucha contra la pobreza rural en México, en la cual el PROGRESA es sólo uno entre muchos instrumentos. Tal estrategia debería contemplar además programas de inversión en capital físico y programas para la generación de oportunidades productivas, que son importantes para que los programas de capital humano, dominados por el PROGRESA, rindan fruto. Desafortunadamente, aunque estos elementos se presentan como componentes estrechamente interrelacionados dentro de una estrategia común y coordinada de lucha contra la pobreza, lo que hay en la práctica es una multitud de esfuerzos aislados y escasamente coordinados entre sí. La base de información y los mecanismos de focalización que ha creado el programa ofrecen una ocasión única para conjugar esos esfuerzos en las mismas poblaciones.

2. La segunda limitación consiste en un problema precisamente inverso al anterior. El PROGRESA tiene dos objetivos generales —reducir en forma inmediata la pobreza monetaria, o incrementar el consumo de los pobres, y promover la demanda de capital humano, con la esperanza de resolver el problema de la pobreza en forma sostenida en el largo plazo. Aunque complementarios, estos objetivos implican asignaciones óptimas distintas. Sin embargo, el PROGRESA aplica un solo instrumento de asignación. El sistema de puntaje utilizado sirve para identificar a los más pobres en sentido general, pero no directamente a aquellos que exhiben las mayores carencias. En particular, el error de inclusión en la asignación de becas educativas —el componente principal del programa en términos conceptuales y presupuestarios— puede ser importante, dado que en los hogares identificados como pobres, 50% de los niños de 13 a 15 años asistían a la escuela y no trabajaban antes de recibir las becas. Ciertamente es que el otorgar becas sólo a los hogares con niños en edad escolar que no van a la escuela podría generar incentivos perversos, además de entregar un apoyo tardío, pero lo pertinente sería utilizar un indicador basado en características de los hogares correlacionadas con esta variable objetivo, pero inmune a la manipulación estratégica (por referirse a características relativamente inmutables, o simplemente por no ser público). Aunque el análisis de discriminantes aplicado por el PROGRESA intenta precisamente ofrecer un indicador indirecto de este tipo, el indicador más pertinente para este propósito sería aquel derivado de un análisis basado explícitamente en la probabilidad de asistir a la escuela, más que en la pobreza en general.

También sería posible hacer más eficiente (en términos distributivos) la asignación de los beneficios del programa y minimizar la probabilidad de que surjan conflictos en las comunidades si, en vez de excluir a una minoría, de aproximadamente 30% en promedio, el programa se ofreciera en forma universal en las localidades pequeñas (de menos de 500 habitantes), y graduara los beneficios no sólo en función del número, grado, y sexo de niños en edad escolar, estado de

embarazo o lactancia de madres y lactantes, y las respectivas condiciones de corresponsabilidad, sino del nivel medido de pobreza de los hogares. Al comparar las características de los hogares identificados por el PROGRESA como pobres y no pobres (véase nuevamente el cuadro 55), pudimos apreciar que aunque las diferencias socioeconómicas entre estos dos grupos son significativas, también lo son las que separan al último grupo del promedio nacional. En particular, por ejemplo, aunque la población excluida tiene en promedio un año más de escolaridad que la población pobre, tiene de todos modos 2.5 años menos de escolaridad que el promedio nacional. El esquema de asignaciones universales graduales en las localidades pequeñas (la gran mayoría del patrón actual) podría aplicarse con la información disponible, ya que el sistema de puntaje genera un indicador con información cardinal pertinente, que bajo el esquema de selección actual no se explota una vez hecho el corte entre pobres y no pobres. Aunque este esquema podría aplicarse en principio sin una expansión presupuestaria, ofrece también una guía para la ampliación de la cobertura del programa a partir del año 2000, lo cual representa una alternativa frente a su expansión.

Finalmente, hay que notar que si bien un objetivo central de largo plazo del programa es promover la movilidad social mediante la inversión en capital humano, la base de asignación local del programa suele incentivar en el corto plazo la permanencia de la población en su lugar de origen o, dicho de otro modo, desincentivar la migración hacia zonas de mayor dinamismo económico. Sería conveniente, en consecuencia, modificar ese mecanismo, de modo que el apoyo pudiera desplazarse de una localidad a otra, lo que permitiría a la vez extender la cobertura a localidades económicamente dinámicas.

Sin embargo, la modificación de los mecanismos de asignación en el sentido que hemos propuesto, podría traer consigo problemas de logística y costos de focalización exorbitantes para un programa cuyos mecanismos de asignación han alcanzado ya un grado excepcional de sofisticación y coordinación.

XIV. Previsión rural en Brasil: análisis de su impacto y eficacia como instrumento de lucha contra la pobreza rural⁷³

*Mauricio Dias David, Antônio Carlos de A. David,
Mônica dos Santos Rodrigues, y Paula de Andrade Rollo⁷⁴*

A. Introducción

El presente estudio tiene por objeto medir y calificar el impacto de las transformaciones ocurridas en el subsistema previsional rural sobre el ingreso y bienestar de la población campesina brasileña. Además, se busca también verificar sus eventuales consecuencias sobre la producción agropecuaria en todo el país. Las transformaciones mencionadas se refieren a la extensión a los trabajadores rurales, iniciada con la Constitución de 1988, de los derechos previsionales que gozan los trabajadores urbanos.

En este trabajo, se desarrolló una metodología de análisis que utiliza básicamente tres fuentes de datos: el Anuario Estadístico del Ministerio de Previsión y Asistencia Social (MPAS); las encuestas

⁷³ Con el fin de no incluir dos estudios con temática similar, se han incorporado algunos párrafos y notas del documento preparado por Delgado y Cardoso (2001), para el proyecto FAO/CEPAL/RIMISP en el presente texto; al mismo tiempo, se han eliminado varios cuadros con el fin de alivianar la lectura.

⁷⁴ Consultores independientes de Brasil.

nacionales de hogares (ENH), elaboradas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE); y el censo agropecuario de 1995/1996.

En función de las informaciones del MPAS, se analiza la evolución de los beneficios previsionales rurales, que son las jubilaciones y pensiones emanadas efectivamente de la actividad agropecuaria, pero que pueden estarlas recibiendo personas residentes en zonas urbanas (parte de los beneficiarios puede haber migrado del medio rural al urbano). Ese concepto difiere de la noción de ingresos rurales emanados de jubilaciones y pensiones en general, que son informaciones obtenidas en las ENH sobre la parte del ingreso de los residentes en zonas rurales derivado de beneficios previsionales oficiales, sea que ellos emanen de la actividad agropecuaria o no. Éste es el punto de partida para tratar de medir las consecuencias de esa universalización, primero sobre el nivel de ingreso de la población rural, luego sobre el bienestar de las familias campesinas y, por último, sobre la inversión en la producción agropecuaria.

B. Cambios institucionales: reseña histórica

La década de 1960 en Brasil estuvo marcada por la primera tentativa de extender a los trabajadores rurales la red de protección previsional que ya existía para la mayoría de los trabajadores urbanos. En 1963, se creó el Estatuto del Trabajador Rural —ya revocado— que instituyó el FUNFURAL. Financiado con una contribución de 1% sobre el valor de los productos agropecuarios comercializados, el FUNFURAL estipulaba beneficios para los trabajadores rurales que obedecían básicamente a la misma estructura actualmente en vigor. El trabajador rural no contaba, sin embargo —a diferencia de los trabajadores urbanos del sector formal— con una jubilación por tiempo de servicio, sino sólo con una jubilación a los 65 años cumplidos, correspondiente al 50% del valor máximo del salario mínimo vigente entonces en el país. Esa iniciativa no tuvo resultados positivos, pues la complejidad del Estatuto del Trabajador Rural en el que estaba inserta, sumada a una insuficiencia de recursos dificultó su implantación.

En este ámbito, ante el fracaso relativo del FUNFURAL, se realizó en 1969 otra tentativa de ampliar la cobertura previsional al medio rural —el Plan Básico— que tampoco dio resultados satisfactorios. En 1971, la ley complementaria N° 11 de 25 de mayo, instituyó el Programa de Asistencia al Trabajador Rural (PRORURAL), en sustitución del plan básico de previsión social rural. Esta ley, sumada a la número 6 260, del 6 de noviembre de 1975, que concedió a los empleados rurales y sus familiares a cargo los beneficios y servicios previsionales, marcó el proceso de consolidación de una expansión limitada de la cobertura previsional al medio rural. No obstante, este proceso se caracterizaba todavía por una evidente disparidad a favor de la población urbana. Así, la Constitución promulgada en 1988 puede considerarse como un punto de referencia, toda vez que introdujo transformaciones sustanciales tales como el principio básico de universalización⁷⁵ y la equivalencia entre los beneficios rurales y urbanos, con un piso unificado e igual a un salario mínimo, que eliminó en parte las asimetrías que aún persistían en el sistema anterior. Esos cambios, no obstante, sólo entraron en vigor en julio de 1991, con la aprobación de las leyes N° 8212 y 8213 que definieron la organización de la seguridad social y el plan de beneficios previsionales, respectivamente. Esta última ley redujo la edad mínima para la concesión de jubilación por vejez al trabajador rural —el hombre a los 60 años y la mujer a los 55 años—⁷⁶ y

⁷⁵ O sea, el acceso universal de individuos de ambos sexos a la previsión social, incluidos el sector rural informal y los trabajadores que ejercían actividades relacionadas con la "economía familiar". El llamado sector informal está constituido por el "productor, el aparcerero, el mediero y el arrendatario rurales, el garimpero (buscador de piedras preciosas) y el pescador artesanal, así como los respectivos cónyuges que ejerzan sus actividades en régimen de economía familiar sin empleados permanentes" (Art. 195, párr. 8, Constitución Federal de 1988).

⁷⁶ Con el argumento (real) de que la esperanza de vida al nacer de la población rural es más baja que la de la población urbana. En realidad, en todos los estados de la Federación, la esperanza de vida de la población urbana es igual o más baja que la de la

equiparó las condiciones de acceso a la previsión para hombres y mujeres. Tales medidas afectaron notoriamente tanto el ingreso monetario de la población rural residente como su nivel de bienestar y su forma de producir en la actividad agropecuaria, impactos que se analizarán en este trabajo.

C. El impacto monetario de la universalización de los beneficios previsionales

Las transformaciones del subsistema previsional rural, prescritas por la Constitución de 1988 y normadas por las leyes 8212 y 8213, ampliaron considerablemente el número de beneficiarios de jubilaciones y pensiones emanadas de la actividad agropecuaria. Los datos revelan que entre 1991 y 1998 prácticamente se duplica el número absoluto de beneficios por edad acumulados en el sistema rural, en tanto su valor unitario pasa de 44.1 a 108.5 dólares mensuales. El impacto financiero de esa reforma cuadruplica con creces el gasto mensual con beneficios permanentes (jubilaciones y pensiones pagadas), que crece de 180 millones de dólares mensuales a cerca de 750 millones de dólares. Anualizado, ese gasto se situó en torno de los 10 mil millones de dólares en 1998 (véase el cuadro 62).

Cuadro 62
ALGUNOS INDICADORES GLOBALES DE LA
UNIVERSALIZACIÓN PREVISIONAL DESPUÉS DE 1992

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Valor de los beneficios mensuales pagados (millones de dólares corrientes)	180.0	234.4	403.8	526.8	637.8	705.2	725.3	749.8
Total beneficiarios (miles)	4 080.4	4 976.9	6 001.0	6 359.2	6 332.2	6 474.4	6 672.3	6 913.1
Beneficiarios por concepto de edad (miles)	4 080.4	4 976.9	6 001.0	6 359.2	6 332.2	6 474.4	6 672.3	6 913.1
Valor unitario de los beneficios rurales (en dólares corrientes)	44.1	47.1	67.3	82.8	100.7	108.9	108.7	108.5

Fuente: Anuario Estadístico de la Previsión Social (AEPS), 1991 a 1998.

En términos de cantidades, en 1998 la previsión social rural pagó 6.91 millones de jubilaciones, pensiones, rentas mensuales vitalicias y beneficios previsionales a sus asegurados del sector rural.

Ese aumento del número de beneficios, asociado a la elevación de su piso de medio salario mínimo a un salario mínimo, decisión que también introdujo la Constitución de 1988, fue lo que ocasionó un crecimiento del valor total de esos beneficios cercano a 260 millones de reales. Sin embargo, el impacto de ese crecimiento sobre el nivel de ingreso no se dio íntegramente en la zona rural, puesto que muchos de los favorecidos por los beneficios previsionales rurales residen de hecho en la zona urbana.

Para inferir el impacto de la universalización de los beneficios previsionales sobre el nivel de ingreso y el bienestar de la población que reside efectivamente en la zona rural y su eficacia como instrumento de lucha contra la pobreza en el campo, hubo que recurrir a las ENH ya que las estadísticas del MPAS no disponen de informaciones sobre el lugar de residencia de los favorecidos por los beneficios previsionales rurales.

población rural. Sin embargo, como la mayor parte de la población rural está concentrada en los estados donde la esperanza de vida es más baja, el promedio nacional por situación de domicilio es inverso al patrón registrado en el plano local. (Kaizô *et al.*, 2000).

1. La importancia de las jubilaciones y pensiones en el ingreso del hogar rural

Entre 1992 y 1999, según informaciones de las ENH, el número de hogares rurales que declaraba algún ingreso proveniente de la previsión oficial creció más de 30%, a pesar de que el número total de hogares rurales sólo había aumentado en 9.5% en el mismo período. En 1999, los hogares así beneficiados representaban a 34% de los hogares rurales, encontrándose 41% en las clases de bajos ingresos, con un ingreso total del hogar inferior o igual a dos salarios mínimos.

En términos de personas, el número de beneficiarios de jubilaciones y pensiones residentes en la zona rural aumentó, según datos de las ENH, entre 1992 y 1999, 52% en todo el país, y en algunos estados superó la cifra de 150% (véase el cuadro 63).

Cuadro 63

NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE JUBILACIONES O PENSIONES OFICIALES EN EL ÁREA RURAL

	1992	1993	1995	1996	1997	1999
Tocantins	16 242	16 666	16 142	17 905	19 222	21 127
Maranhão	177 777	188 392	241 647	217 842	232 709	232 320
Piauí	81 994	121 750	125 038	119 930	114 092	90 434
Ceará	154 765	205 435	229 449	260 418	236 585	291 344
Rio Grande do Norte	73 063	84 959	101 281	89 383	79 594	77 835
Paraíba	115 162	135 734	146 755	145 638	130 885	145 148
Pernambuco	155 415	166 027	169 648	158 349	172 501	205 899
Alagoas	67 325	63 974	62 009	68 650	67 443	72 794
Sergipe	39 978	44 245	44 725	40 259	45 691	47 830
Bahia	370 781	407 831	473 774	492 927	540 684	591 232
Minas Gerais	282 104	339 774	358 183	373 259	390 901	462 000
Espírito Santo	46 686	52 515	60 648	75 402	77 600	80 270
Rio de Janeiro	53 805	53 374	64 230	63 889	72 706	77 617
São Paulo	139 714	151 746	174 939	173 609	179 636	207 327
Paraná	121 374	145 009	180 834	174 449	187 911	193 660
Santa Catarina	105 550	128 624	150 374	169 404	161 297	175 075
Rio Grande do Sul	206 889	273 097	300 200	353 681	321 461	351 939
Mato Grosso do Sul	8 547	12 094	15 144	17 357	20 712	22 187
Mato Grosso	14 500	17 448	21 452	21 144	29 210	34 027
Goiás	46 999	42 263	53 080	57 448	62 197	69 179
Distrito federal	3 926	5 928	3 367	9 798	7 254	10 987
Personas ^a (total país)	2 282 596	2 656 885	2 992 919	3 100 741	3 150 291	3 460 231
Hogares ^a (total país)	1 898 118	2 003 358	2 213 316	2 275 011	2 308 428	2 483 628

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1992, 1993, 1995, 1996, 1997 y 1999.

^a Excluye los siguientes estados: Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá

Los datos que acaban de presentarse son bastante interesantes, pues ayudan a dimensionar la importancia relativa de los beneficios previsionales en la composición del ingreso del hogar rural. Si se considera que el valor mínimo de los beneficios previsionales rurales es de un salario mínimo y se tiene como referencia sólo a los hogares favorecidos con un ingreso total inferior o igual a dos salarios mínimos, se constata que aproximadamente en 13% de los hogares rurales por lo menos 50% de su ingreso proviene de jubilaciones y pensiones oficiales. Sumando a esas informaciones el cuadro de pobreza que caracteriza al medio rural brasileño, se concluye que la previsión rural viene adquiriendo un papel importante como política social en el campo. Sus efectos, no obstante, no se manifiestan en forma homogénea y llegan incluso a presentar regionalidades bien definidas.

2. El impacto sobre el número de pobres rurales

Hubo una significativa reducción del porcentaje de pobres, tanto en áreas urbanas como rurales, principalmente entre 1992 y 1995, en todas las regiones del país salvo en la región norte, sobre la que no se dispone de informaciones completas en las ENH. Como esta reducción se dio en forma general (zonas urbanas y rurales) para el conjunto del país, cabe suponer que ella tuvo como causa principal algún cambio que afectó indiscriminadamente a la población brasileña. Todo indica que este factor habría sido las transformaciones macroeconómicas introducidas por el Plan Real en 1994 que garantizaron en su etapa inicial un aumento del ingreso real para los estratos más pobres del país.

Sin embargo, las disminuciones que presenta el porcentaje de pobres entre 1992 y 1995 son siempre más acentuadas en la zona rural que en la urbana, lo que sugiere la ocurrencia de otro acontecimiento en este período, además del Plan Real, capaz de influir en el número de pobres rurales. Más que eso, cabe afirmar que el Plan Real no fue tan impactante para la población rural de bajos ingresos dado que una de sus consecuencias principales, es decir, la reducción de la inflación, no tuvo un impacto tan significativo en el campo a causa de su bajo nivel de monetarización. Así, la universalización de los beneficios previsionales y el aumento del piso del beneficio previsional rural, por su importancia en la constitución del ingreso del hogar de las familias rurales más pobres, aparece como fuerte candidata en la causa principal de la reducción de la pobreza en el campo. Lo que sigue confirma esa hipótesis.

En efecto, el análisis de las condiciones de vida de las familias amparadas en la previsión rural revela efectos muy importantes del impacto de las jubilaciones y pensiones en su público objetivo, en particular cuando se comparan hogares “con” y “sin” acceso al sistema, o “antes” y “después” del inicio de los pagos. Un efecto directo bastante evidente es el cambio hacia arriba en el nivel de la renta doméstica de las familias que obtuvieron al menos un beneficio del sistema previsional, trayendo consecuencias no despreciables sobre las condiciones familiares de reproducción económica y social.

En general las familias de los beneficiarios(as) disponen de un conjunto limitado de fuentes de renta y ocupaciones, que son en última instancia los medios de subsistencia del grupo familiar. Esos medios se transforman cuantitativa y cualitativamente al ser sumados a los beneficios rurales, pues estos cumplen no sólo la función precipua de seguro de protección social, sino también indirectamente una función que se acerca mucho a un seguro agrícola, al reprogramar y ampliar el potencial productivo de la economía familiar (Delgado y Cardoso, 2001, p.12).

Conforme al cuadro 64, cabe advertir que en 1992 el porcentaje de pobres en el área rural, según la línea de pobreza 0.25 SM, correspondía a 46% del total de la población rural residente en las regiones con información disponible en las ENH. Ese año, dicha participación no presentaba alteraciones si se calculaba como porcentaje de pobres a partir del ingreso del hogar rural sin considerar el ingreso previsional rural. En cambio en los demás años analizados, el porcentaje de pobres en el área rural sería considerablemente más alto si se omite el ingreso previsional rural del cálculo del número de pobres. La diferencia en el número de pobres es de alrededor de 3.5 millones de residentes en la zona rural, o sea, cerca de 11% de la población rural total, que experimentaron un incremento significativo de su ingreso gracias a los beneficios previsionales, con lo que pudieron superar su condición de pobreza.

Cuadro 64

POBRES EN EL ÁREA RURAL*(Porcentajes - Línea de pobreza = 0.25 SM)*

Región	1992		1995		1997		1999	
	B	NB	B	NB	B	NB	B	NB
Nordeste	59.8	59.9	41.2	53.7	44.0	57.1	40.0	53.3
Sudeste	33.8	33.8	20.6	27.8	19.6	26.4	18.5	26.5
Sur	27.0	27.0	15.8	22.9	16.3	24.7	16.0	24.7
Centro-Oeste	32.8	32.8	24.3	29.0	18.7	21.8	15.2	20.2

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1992, 1995, 1997 y 1999.

Nota: B: Beneficiados y NB: No beneficiados.

D. El impacto sobre el nivel de bienestar de la población rural

En esta sección se procuran medir los posibles impactos sobre el nivel de bienestar de la ampliación de la red de protección previsional al medio rural. Para ello se analizaron datos de las ENH de los años 1992, 1995 y 1999, sobre la condición de los hogares que reciben beneficios y su acceso a los bienes de consumo.

Se seleccionó a 1992 como año base para el análisis, ya que sólo entonces entraron en vigor las transformaciones de la normativa previsional. Respecto a la caracterización de los hogares, se utilizó la metodología del Atlas de Desarrollo Humano (Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA)/PNUD), basada en las condiciones estructurales del techo y las paredes. Según la metodología establecida, la casa se considera durable cuando el material de construcción del techo es teja, losa o madera labrada y cuando las paredes son de albañilería o madera labrada. Para efectos de nuestro análisis, los hogares se clasificaron en tres categorías: los con casa adecuada, precaria y deteriorada. Las adecuadas serían aquellos que satisfacen las condiciones de techo y paredes ya especificadas, precarias serían aquellos que cumplen sólo uno de los requisitos, y deterioradas serían aquellos que no satisfacen ninguna de las condiciones anteriores. En cuanto al análisis del acceso de los hogares beneficiados a bienes de consumo durables, se consideraron estadísticas sobre la posesión de receptores de radio, refrigeradores y televisores.

1. Condiciones de los hogares

Los datos relativos a las condiciones de los hogares que reciben beneficios previsionales en el medio rural tienden a corroborar una contribución positiva del flujo continuo de ingreso de los beneficios previsionales. En cuanto al bienestar de estas familias, los datos de las ENH indican que, considerando sólo los hogares que reciben jubilación y pensión en el medio rural, cuando se comparan las estadísticas de los años 1992, 1995 y 1999, se puede constatar una tendencia al aumento relativo de viviendas rurales en buenas condiciones en paralelo con una reducción de la participación de viviendas rurales en condiciones muy deterioradas. Es más, en la mayoría de los estados analizados se verificó una tasa de variación positiva de las condiciones habitacionales de los hogares beneficiados significativamente mayor que en los hogares no beneficiados.

Esto demuestra que con el transcurso del tiempo el sistema previsional contribuyó en forma positiva a mejorar la calidad de vida de los hogares beneficiados.

2 Acceso a los bienes de consumo durables

El análisis de los datos relativos al acceso de los hogares beneficiados a bienes de consumo durables es otra manera de medir los incrementos del nivel de bienestar, a los cuales el sistema de previsión rural contribuyó en forma relevante. Los hogares beneficiados, en la medida en que incorporan el ingreso monetario previsional en sus expectativas de flujo de ingreso, ven crecer su poder de compra, lo que posibilita un aumento de su consumo de bienes durables. El análisis de las ENH muestra que entre los años 1992, 1995 y 1999, se redujo la cantidad relativa de hogares que reciben beneficios y que no tienen acceso a radioreceptores, refrigeradores o televisores. Así mismo, la participación relativa de los hogares beneficiados que poseen los tres bienes, se elevó en todos los estados en el período 1992-1999. Cabe destacar que la universalización previsional permitió una mayor monetarización del campo y que la caída de la inflación lograda con el Plan Real fue fundamental en la determinación de tasas tan elevadas de variación del acceso de la población rural a bienes de consumo durables.

E. El impacto sobre la producción agropecuaria

Se sabe que una de las consecuencias más importantes de una expansión del nivel de ingreso en el campo es el aumento de la inversión en la producción agropecuaria. Ese aumento de la inversión, sin embargo, varía bastante según el tamaño del establecimiento,⁷⁷ el tipo de producción y las necesidades productivas de la actividad en cuestión, entre otros aspectos. Así, para medir y calificar el impacto de la universalización de los beneficios previsionales rurales sobre la producción agropecuaria, hay que recurrir a informaciones específicas sobre ese sector, las que sólo pueden obtenerse en los censos agropecuarios. Como éstos constituyen una base de datos completamente distinta de la de las ENH, de las que se extrajeron los datos del ingreso medio emanado de jubilaciones y pensiones en la zona rural, hubo que definir previamente una metodología para compatibilizar ambas bases.

1. Metodología para compatibilizar datos del Censo Agropecuario y de las Encuestas Nacionales de Hogares (ENH)

Primero, cabe observar que los universos considerados en ambas bases de datos son diferentes. Mientras que en las ENH las unidades de recopilación son los hogares,⁷⁸ en los censos agropecuarios se toman como referencia los establecimientos agropecuarios.⁷⁹ Esos establecimientos pueden o no constituirse en lugar de vivienda del agricultor, lo que en caso positivo caracterizarían también a un hogar.

⁷⁷ El sector de subsistencia, remanente del período colonial, se reforzó con el fin de la esclavitud y se transportó al Siglo XX prácticamente sin transformaciones. Pasó por la modernización de la posguerra como fuente inagotable de mano de obra barata para el sector urbano, y llegó a los años noventa, antes del desmantelamiento de la política agrícola brasileña, correspondiendo a cerca de la mitad de la fuerza de trabajo o de los residentes del sector rural, según las mediciones realizadas por las Encuestas nacionales de hogares. En los años noventa, ese sector de subsistencia tendió a ampliarse a partir de la dinámica excluyente de los mercados, contrarrestada sólo por las acciones y movimientos de la política social. (Delgado y Cardoso, p. 10).

⁷⁸ Vivienda, estructuralmente separada e independiente, constituida por una o más habitaciones (IBGE, 1992, Notas Metodológicas).

⁷⁹ Todo terreno de superficie continua, independiente del tamaño o situación (urbana o rural), formado por una o más parcelas, subordinado a un único productor, que sea objeto de explotación agropecuaria (IBGE, 1996, Conceituação das características divulgadas).

Para poder comparar las informaciones recopiladas en las ENH con aquellas extraídas de los censos agropecuarios, hubo que definir en ambas bases grupos de análisis comunes. Se optó, entonces, por tomar como referencia en las ENH a los jefes de hogar, o sea, a las personas declaradas responsables del hogar en la encuesta. Así, se pudo determinar si esa persona se encontraba realizando en el momento de la recopilación de informaciones alguna actividad agrícola y también cuál era su posición ocupacional (empleado, empleador, por cuenta propia, etcétera). Por último, se seleccionó como universo de análisis en las ENH a los jefes de hogar que se encontraban realizando actividades agrícolas como empleador o por cuenta propia y luego se vincularon esas características de la persona con el hogar del cual el individuo en cuestión se declaró responsable.

Se puede hacer una aproximación de la variable tamaño del establecimiento, considerando como grandes establecimientos aquellos en los cuales hay personal contratado, y como pequeños establecimientos aquellos en los cuales la mano de obra es típicamente familiar (M. B. David y otros, 1999, anexo 1). Así, se pasó a considerar como gran establecimiento el hogar cuyo responsable es el empleador agrícola, y como pequeño establecimiento el hogar encabezado por un trabajador agrícola por cuenta propia. Esta nueva clasificación permitió definir un universo común de análisis entre las ENH y el censo agropecuario.

2. Importancia de las jubilaciones y pensiones en el ingreso medio de los establecimientos agropecuarios

Sobre la base de las informaciones de las ENH, se puede afirmar que, en general, la importancia del ingreso emanado de jubilaciones y pensiones en la constitución del ingreso total es mucho mayor para los agricultores por cuenta propia que para los empleadores, pese a que el valor medio de los beneficios otorgados a este último grupo es significativamente más elevado que en el caso del primer grupo. Este comportamiento es básicamente el mismo para todos los estados, con pequeñas variaciones de un año a otro (en el cuadro 65, mostramos la situación referente a 1996). Además, las informaciones extraídas de las ENH permiten señalar las regiones del país en las cuales el ingreso emanado de beneficios previsionales asume mayor importancia: Nordeste y Sudeste.⁸⁰ Sin embargo, existe una diferencia fundamental en el valor de los beneficios previsionales recibidos por los agricultores de las regiones Nordeste y Sudeste, y es que la primera registra los valores más bajos de todo el país. También respecto al ingreso medio total de los hogares encabezados por agricultores, es en el Nordeste donde se registran los valores más bajos de todas las regiones brasileñas. Esto sugiere que en esa región y para esos hogares, los beneficios previsionales pese a ser reducidos no sólo representan un complemento del ingreso del hogar sino que son fundamentales para el propio sustento básico de las familias.

Siendo así, no parece exagerado afirmar que la regularidad, seguridad y liquidez monetaria que caracterizan a los pagos previsionales pueden estar ejerciendo la importante función de ampliar las oportunidades y la recurrencia de gastos con el mantenimiento de actividades dirigidas ya sea al autoconsumo familiar o a la generación de pequeños excedentes comercializables. La idea fundamental que vale destacar es que, pese al valor unitario reducido del beneficio previsional en términos absolutos (1 salario mínimo al mes), éste parece desempeñar un papel expansivo en la sustentación de las estrategias familiares de supervivencia en las zonas rurales (y también microurbanas).

⁸⁰ Los datos de la región Norte, si bien sugieren una importancia significativa de este tipo de ingreso, son problemáticos y presentan grandes variaciones de un año a otro difíciles de explicar.

Cuadro 65
PARTICIPACIÓN DEL INGRESO PREVISIONAL EN EL
INGRESO MEDIO TOTAL POR POSICIÓN OCUPACIONAL - 1996
(Reales de 1997 y porcentajes)

Unidades de la Federación	Posición ocupacional	Ingreso medio				Participación del ingreso emanado de jubilaciones y pensiones en el ingreso total (%)	
		Emanado de jubilaciones y pensiones		Total		C.Propia	Empleador
		C.Propia	Empleador	C.Propia	Empleador		
Tocantins		163.13	253.13	379.25	2 528.65	43.01	10.01
Maranhão		146.95	321.50	338.18	4 538.31	43.45	7.08
Piauí		170.46	494.98	346.86	950.08	49.14	52.10
Ceará		170.26	668.28	312.06	1 172.64	54.56	56.99
Rio Grande do Norte		170.35	420.03	367.81	1 229.83	46.31	34.15
Paraíba		174.92	461.25	306.49	2 948.90	57.07	15.64
Pernambuco		158.94	283.02	344.88	988.72	46.09	28.62
Alagoas		144.59	146.13	342.78	2 236.38	42.18	6.53
Sergipe		274.55	198.21	590.08	936.19	46.53	21.17
Bahia		175.15	319.36	389.92	1 646.05	44.92	19.40
Minas Gerais		198.74	488.63	473.86	1 809.87	41.94	27.00
Espírito Santo		187.92	268.34	650.56	976.21	28.89	27.49
Rio de Janeiro		269.75	470.02	664.47	1 758.35	40.60	26.73
São Paulo		339.24	738.34	864.31	3 827.55	39.25	19.29
Paraná		189.54	380.09	654.93	2 432.03	28.94	15.63
Santa Catarina		221.87	530.96	682.02	1 444.30	32.53	36.76
Rio Grande do Sul		243.85	703.43	723.97	4 271.26	33.68	16.47
Mato Grosso do Sul		194.20	558.84	580.05	1 124.19	33.48	49.71
Mato Grosso		171.33	216.07	483.22	750.85	35.46	28.78
Goiás		198.00	425.55	656.82	1 960.62	30.15	21.70
Distrito Federal		207.20	3 027.07	402.91	5 114.71	51.43	59.18

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios (PNAB o ENH), 1996.

3. El impacto sobre la inversión productiva

Del censo agropecuario de 1995/1996 se extrajeron dos tipos de datos con el propósito de medir el impacto de la universalización de los beneficios previsionales rurales sobre la producción agropecuaria. El primero fue el gasto medio detallado realizado del 01/08/95 al 31/07/96 (período de referencia del censo agropecuario), por grupos de superficie total de los establecimientos⁸¹ y unidades de la federación. El segundo fue la inversión media detallada realizada en el mismo período, también por grupos de superficie y unidades de la federación. Con ello, se clasifican las informaciones extraídas de los censos agropecuarios tal como se hizo con las ENH, y así se puede hacer un análisis conjunto de esos datos, aunque en un nivel bastante agregado (unidades de la federación) y tratándose, por supuesto, de una aproximación.

La conclusión principal es que el impacto de la universalización de la previsión rural sobre la producción agropecuaria fue bastante reducido en materia de transformaciones tecnológicas. En efecto, en los estados en que el ingreso previsional reviste la mayor importancia para los agricultores, el gasto principal se da en mano de obra, y en algunos casos, en el arriendo de tierras.

⁸¹ En función de la compatibilización realizada en David y otros (1999, anexo 1), se considera “pequeños productores” a los encargados de establecimientos con menos de 50 hectáreas en los estados de las regiones Nordeste, Sudeste y Sur y en el Distrito Federal, con menos de 100 hectáreas en Mato Grosso do Sul y en Goiás y con menos de 200 hectáreas en la región Norte y en el estado de Mato Grosso. Se considerarán “grandes productores” a los encargados de los demás establecimientos.

Éste es el caso de casi todos los estados de las regiones Norte, Nordeste y Sudeste (con la notoria excepción de São Paulo). En los estados que presentan mayor dinamismo de la actividad agropecuaria, con inversiones que superan la media nacional en maquinaria, compra de animales, insumos agrícolas y pecuarios y energía, el ingreso de los agricultores depende sólo en pequeña proporción de los beneficios previsionales. En esta situación se hallan los estados de las regiones sur y centro-oeste, y sobre todo esta última, dado que el tipo de producción responsable de ese buen desempeño tecnológico difiere bastante entre ambas regiones. En el Sur, se trata sobre todo de la avicultura y porcicultura pequeñas y medianas, además de los cultivos de soja, mijo y arroz, en establecimientos medianos y grandes. En el caso de la región centro-oeste, es la crianza extensiva de bovinos y el cultivo de soja (en Mato Grosso, principalmente), siempre en establecimientos de gran tamaño.

F. El costo social de las políticas de lucha contra la pobreza rural

En los capítulos anteriores se buscó identificar el impacto de la universalización de los beneficios previsionales en la reducción de la pobreza rural y en las actividades agropecuarias. Se llegó al siguiente diagnóstico principal: la universalización de los beneficios previsionales, a pesar de no ser una experiencia planificada con el fin específico de reducir la pobreza rural y mejorar las condiciones productivas, asume muchas veces tales funciones. Esto significa que los recursos emanados de jubilaciones y pensiones vienen asumiendo una gran importancia en la composición del ingreso del hogar rural y funcionan en parte como seguro agrícola especialmente para los agricultores que laboran en familia.

Con todo, se sabe que la reforma agraria viene siendo implementada con el objetivo directo de reducir la pobreza, el desempleo y la desigualdad del ingreso. Sin entrar a examinar la eficacia de este programa, es interesante investigar si su costo es superior al de los beneficios previsionales rurales.

1. Costo de un beneficio previsional rural

Se entiende como costo de un beneficio previsional rural el monto mínimo aproximado que el Ministerio de Previsión y Asistencia Social debe disponer para pagar un beneficio previsional rural durante todo el período de vigencia del mismo. O sea, el valor total que se paga a un beneficiario y su familiar a cargo durante todo el período de “cobertura” previsional.

Para estimar este costo se utilizó como base de cálculo el valor mínimo estipulado por ley para los beneficios previsionales rurales, es decir, un salario mínimo. Para homogeneizar las bases de datos del trabajo, se optó por mantener la unidad monetaria en reales de septiembre de 1997.

Para estimar el costo previsional se multiplicó el salario mínimo por el número de cuotas mensuales, o sea, 12, llegándose de esta manera al costo anual de un beneficio.⁸² Luego, considerando la esperanza de vida por grupo etario y sexo, o sea, la sobrevivencia de mujeres de 55 años y hombres de 60 años, se estimó la duración media de cobertura de una jubilación rural por edad (este beneficio corresponde a 66% del total de beneficios previsionales rurales). Estimados el costo anual del beneficio y la sobrevivencia, se calculó el costo medio total a través de la media aritmética entre el costo total previsional rural cuando el beneficiario es una mujer y el mismo costo cuando el beneficiario es del sexo masculino (véase cuadro de la sección 3 más adelante).

⁸² Sin considerar el costo administrativo de la previsión rural.

2. Costo de la reforma agraria

Para estimar el costo de la reforma agraria por familia beneficiada se utilizó como referencia el estudio de Guanzirolli (1999). Los principales resultados presentados en este estudio se obtuvieron mediante el acopio de datos, en las superintendencias regionales y en las instancias del poder judicial, sobre gastos efectivamente realizados en proyectos de asentamiento (PA), tomados como unidad de análisis.

Los componentes principales de costo considerados en la encuesta fueron: costo de obtención de la tierra (desapropiación y adquisición); costo de la infraestructura social y productiva;⁸³ costo social del crédito de implantación;⁸⁴ y costo social del crédito del Programa de Crédito Especial para la Reforma Agraria (PROCERA).

Los resultados revelaron que el costo medio del asentamiento de una familia de trabajadores era de 15 071.77 dólares (valor en dólares de diciembre de 1977) pero con grandes disparidades regionales. En la región Sudeste, por ejemplo, el gasto necesario para asentar una familia casi cuadruplicaba la media nacional, mientras que en la región Norte ese mismo costo era sólo de 8 253.29 dólares. El cuadro 66 muestra los valores encontrados por Guanzirolli (1999) convertidos en reales de septiembre 1997.

Cuadro 66
ESTIMACIONES DE LOS COMPONENTES DEL COSTO MEDIO DE ASENTAMIENTO POR FAMILIA
(Reales de septiembre de 1997)

Costo \ Región	Centro Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sur	Total país
Total obtención de la tierra	17 028.79	5 165.59	6 813.72	54 463.68	22 397.34	10 577.16
Infraestructura	8 061.05	2 836.50	1 253.63	1 788.59	2 149.85	2 614.71
Crédito de implantación	1 204.68	1 404.56	128.25	987.62	1 952.07	723.97
Crédito del PROCERA ^a	2 221.70	5 345.05	873.72	5 947.07	5 471.98	2 646.11
Total (por familia)	28 516.22	14 751.70	9 069.32	63 186.95	31 971.23	16 561.96

Fuente: C. Guanzirolli, "Custo social da Reforma Agrária", Projeto de Cooperação Técnica Inkra/FAO, Brasília, 1999.

^a Programa de Crédito Especial para la Reforma Agraria (PROCERA)

3. Comparación de costos de los programas

El problema del costo está siempre presente en los argumentos a favor o en contra de un determinado programa de lucha contra la pobreza. El cuadro 67 muestra la comparación entre los costos de la previsión rural y de la reforma agraria en Brasil.

El costo de asentamiento de una familia depende fundamentalmente del precio pagado por la tierra en cada región, el que está relacionado con el costo de desapropiación, o sea, el pago de indemnizaciones, mejoras de la propiedad y recursos y acciones judiciales. Ese costo varía enormemente entre las diversas regiones del país, y es mucho más elevado en las regiones Sudeste y Sur, donde la alta densidad demográfica y la especulación inmobiliaria hacen que la tierra sea un activo sumamente valorizado. En el caso de la previsión rural, las diferencias entre las diversas regiones del país son menos acentuadas, pero aún así el costo es algo menor en las regiones Norte y Nordeste. Cabe destacar que ambos instrumentos no son excluyentes sino complementarios, dado que ambos han sido importantes en la lucha contra la pobreza rural y el mejoramiento de las

⁸³ Comprende el gasto público federal en la construcción de carreteras, puentes, centros comunitarios, postas de salud, escuelas, bodegas, presas, perforación de pozos tubulares, instalación de redes de electrificación rural.

⁸⁴ Incluye el gasto en alimentación, asistencia y vivienda.

condiciones de vida en el campo. Así, el hecho de que la reforma agraria presentara un costo más elevado que la previsión rural en tres de las cinco regiones del país no significa que este programa no deba implementarse en esas regiones, porque la previsión posee otro carácter que la reforma agraria y es independiente del nivel de ingreso y de las condiciones de vida de sus beneficiarios.

Cuadro 67
COMPARACIÓN ENTRE LOS COSTOS DEL
PROGRAMA DE REFORMA AGRARIA Y DE LA PREVISIÓN RURAL
(Reales de septiembre de 1997)

Región	Costo total	
	Asentamiento por familia	Un beneficio previsional rural
Norte	9 069.32	26 674.97
Nordeste	14 751.70	25 346.40
Sudeste	63 186.95	27 073.80
Sur	31 971.23	27 590.40
Centro-Oeste	28 516.22	27 230.40
Total país	16 561.96	26 431.20

Fuente: Programa de Estudios sobre Agricultura y Desarrollo Sustentable (PROGESA).

G. Conclusiones

En este trabajo se buscó medir los impactos de la universalización de los beneficios previsionales sobre la población rural en tres dimensiones: la del ingreso, la del bienestar y la productiva, las que se encuentran muy interrelacionadas.

Con cualquiera de estas tres dimensiones es posible medir el nivel de pobreza rural de un país, y para ello basta determinar criterios coherentes de clasificación de los hogares o de los establecimientos agropecuarios. En este trabajo, se optó por realizar dicha medición en función del ingreso del hogar rural. Asimismo, se verificaron también las implicaciones del nuevo sistema previsional sobre las dimensiones de bienestar y productiva. En los tres casos los resultados obtenidos mostraron que la universalización previsional redujo el nivel de pobreza en el campo, aunque esta reducción fue más significativa en el caso del ingreso y el bienestar que en el de la producción agropecuaria.

En el caso del ingreso, la reducción del número de pobres rurales entre 1992 y 1999 llegó a 3.5 millones de personas, o sea, cerca de 11% de la población rural brasileña, siendo el Nordeste y Sudeste las regiones más favorecidas. En cuanto al bienestar de las familias beneficiadas, queda claro también el aporte de la universalización previsional para mejorar las condiciones de vida de esas familias. Tanto en el caso de las condiciones de las casas como del acceso a bienes de consumo durables, la situación de los hogares rurales con beneficios previsionales presentó entre 1992 y 1999 una mejoría notoriamente mayor que la de los hogares sin beneficios en la mayoría de los estados brasileños. Respecto a la dimensión productiva, la estructura predominante desde siempre en el escenario agropecuario brasileño (caracterizada por una alta concentración de la tierra, acceso a la tecnología restringido a los grandes productores, endeudamiento excesivo y malas condiciones de producción para los pequeños productores) no se vio afectada sustancialmente por las transformaciones del sistema de previsión rural del país. Esos resultados muestran que serían necesarias políticas más amplias, formuladas teniendo presente los problemas específicos de los agricultores brasileños para que se pudiera alterar significativamente la dimensión productiva.

La comparación entre la reforma agraria y la previsión rural muestra que la ventaja de cada uno de esos programas, en relación con el costo medio de aplicación por familia, presenta un carácter bastante regionalizado y que depende del costo pagado por la tierra en cada región del país, costo que es mayor en las regiones sudeste, sur y centro-oeste. Sin embargo, pese a las diferencias de costo encontradas entre la reforma agraria y la previsión rural, no debe elegirse la implementación de sólo uno de esos instrumentos en cada región, dado que son de naturaleza distinta y se complementan en la lucha contra la pobreza en el campo.

Por último, el sector de jubilados y pensionados de la previsión rural representa efectivamente lo que hay de “nuevo” en el espacio rural brasileño. Sin embargo, por ser un logro aún reciente de las precarias conquistas sociales derivadas de la Constitución de 1988, no podemos afirmar que sea un fenómeno realmente consolidado y definitivo en el país.

Bibliografía

- Abramovay, Ricardo (1999), “Do setor ao território: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo”, Primeiro Relatório de Pesquisa, São Paulo, inédito.
- Altimir, Oscar (1994), “Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste”, *Revista de la CEPAL*, N° 52 (LC/G.1824-P), Santiago de Chile, abril.
- Attanasio, Orazio y M. Székely (1999), “An Asset. Based Approach to the Analysis of Poverty in Latin America”, *Working Paper*, N° R-376, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Banco Mundial (1995), “Chile: estrategia para elevar la competitividad agrícola y aliviar la pobreza rural”, *Serie de Estudios del Banco Mundial sobre Países*, Washington, D.C.
- (1990a), *Informe sobre desarrollo mundial*, 1990, Washington, D.C., Oxford University Press.
- (1990b), “Colombia: Rural Development Investment Program (RDIP)”, Staff Appraisal Report, N° 8430 - CO, Washington, D.C., julio.
- Bardhan, Pranab (1989), “Alternative approaches to the Theory of Institutions in Economic Development”, *The Economic Theory of Agrarian Institutions*, Pranab Bardhan (comp.), Nueva York, Oxford University Press.
- Barham, Brad y otros (1995), “Agro-export production and peasant land access: examining the dynamics between adoption and accumulation”, *Journal of Development Economics*, N° 46.
- Baumeister Eduardo (1999). “Empleo e ingreso rural no agrícola en Nicaragua. Evidencia a nivel de dos municipios. Empleo e ingreso rural no agrícola en Colombia.” Ponencia al Seminario Latinoamericano sobre Desarrollo del Empleo Rural no Agrícola, Santiago, Chile, septiembre 1999, BID/FAO/CEPAL/RIMISP.

- Berdegú, Julio (1998), "Pobreza rural en América Latina", documento presentado en la Conferencia El Papel Estratégico del Sector Rural en el Desarrollo de América Latina (Cartagena de Indias, 8 al 10 de julio), inédito.
- Berdegú Julio A., T. Reardon, y G. Escobar, (2000). "Empleo e Ingreso Rurales no Agrícolas en América Latina y el Caribe". Paper presentado en la conferencia "Development of the Rural Economy and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean," New Orleans, Louisiana, marzo 24, en conjunto con la Annual Meeting of the Board of Governors of the Inter-American Development Bank (IDB) y the Inter-American Investment Corporation.
- Berdegú Julio A., T. Reardon, G. Escobar y E. Ramírez (2001), "Rural Nonfarm Employment and Incomes in Chile", *World Development*, vol. 29, N° 3, marzo.
- Berdegú, Julio A. y otros (1999), "Empleos e ingresos rurales no agrícolas en Chile", *Desarrollo del empleo rural no agrícola*, Santiago de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)/Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP), 6 al 8 de septiembre.
- Berdegú, Julio A. y G. Escobar (1995), "New directions of the systems approach for the modernization of Latin American peasant agriculture", *Journal for Farming Systems Research-Extension*, N° 5.
- Besley, Timothy y Ravi Kanbur (1993), "Los principios de la focalización", *Incluir a los pobres*, Michael Lipton y Jacques van der Guga (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bhalla, S. (1997), "The Rise and Fall of Workforce Diversification Processes in Rural India. A Regional and Sectoral Analysis", inédito.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2002), Programa de Reactivación Productiva Rural. *Informe de Proyecto*, Washington, D.C., septiembre.
- ___(2000), *Strategy for Agricultural Development in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., enero.
- ___(1999a), *Facing Up to Inequality in Latin America. 1998-1999. Progress Report*, Washington, D.C.
- ___(1999b), "Opciones de investigación en la economía rural de América Latina y el Caribe", Documento de trabajo, Washington, D.C., Departamento de Desarrollo Sostenible, inédito.
- ___(1998), *América Latina frente a la desigualdad, informe de progreso económico y social en América Latina 1998-1999*, Washington, D.C.
- ___(1990), Colombia: Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (CO-0186). *Informe de Proyecto*, Washington, D.C., junio.
- Bigio, Anthony G. (comp.) (1998), *Social Funds and Reaching the Poor: Experiences and Future Directions*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Binswanger, Hans y Pierre Landell-Mills (1995), "The World Bank's Strategy for Reducing Poverty and Hunger: A Report to the Development Community", Environmentally Sustainable Development Studies y Monographs Series, N° 4, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.
- Birdsall, Nancy y Juan Luis Londoño de la Cuesta (1997), "Asset Inequality Does Matter: Lessons From Latin America", *Working Paper Series*, N° 344, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Braudel, Fernand (1979), "Civilization and capitalism, 15th-18th century", *The Perspective of the World*, vol. 3, Nueva York, Harper and Row.
- Bustamante Roldán, J. (comp.) (1987), "Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural", Bogotá D.C., Fondo de Desarrollo Rural Integrado/Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Cardoso, A. (1998), "Dicotomía rural-urbana, economía local e pluriactividad", *Economia ensaios*, vol. 12/13, N° 2/1, Uberlândia, Minas Gerais.
- Carter, Michael R. y B. Barham (1996), "Level playing fields and *laissez-faire*: postliberal development strategy in inegalitarian agrarian economies", *World Development*, vol. 7, N° 24, julio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1999), América Latina (12 países): Distribución de la población económicamente activa ocupada, según inserción laboral. Zonas rurales, 1980-1997. Santiago.
- ___ (1997), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, (LC/G.1987-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.1.
- Comité Interministerial de Desarrollo Productivo (1998), "Evaluación de instrumentos de fomento productivo. Programa de transferencia de tecnología del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Informe final", Santiago de Chile, Ministerio de Economía y Energía/Ministerio de Agricultura.

- CONAF (Corporación Nacional Forestal)/Instituto Forestal (1994), *Estadísticas forestales*. VIII Región, Santiago de Chile.
- CONPROGRESA (Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación) (1999c), “Características de los beneficiarios de Progresá”, inédito.
- ___ (1999a), “An Evaluation of the Selection of Beneficiary Households in Progresá”, 4 de junio, inédito.
- ___ (1999b), “Preliminary Evidence of the Impact of Progresá on School Enrollments from 1997 and 1998”, 11 de junio, inédito.
- Contreras, Dante y Osvaldo Larrañaga (1999), “Los activos y recursos de la población pobre en América Latina: el caso de Chile”, *Working Paper*, N° R-358, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Coombs, Philip H. (1980), “Meeting the basic needs of the rural poor: the integrated community-based approach, a report of the international council for educational development, 1980”, *World Development Report 1990. Poverty*, Washington, D.C., Oxford University Press.
- Coombs, Philip H. y Manzoor Ahmed (1975), *La lucha contra la pobreza rural el aporte de la educación no formal*, Madrid, Tecnos.
- Corral, Leonardo y T. Reardon (1999), “Empleos e ingresos rurales no agrícolas en Nicaragua”, *Desarrollo del empleo rural no agrícola*, Santiago de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)/Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP), 6 al 8 de septiembre.
- Da Silva José Graciano y M. del Grossi (1991), *Rural Nonfarm Employment in Brazil: patterns and evolution*, *World Development*, vol. 29, N° 3, marzo.
- David, M. Beatriz y otros (1999), *Relatório final da Pesquisa Mão-de-Obra, Emprego e Demanda por Reforma Agrária*, Rio de Janeiro, julio.
- De Gorter, H. y J. Swinnen (1994), “The economic polity of farm policy”, *Journal of Agricultural Economics*, vol. 45, N° 3.
- de Janvry, Alain y Elizabeth Sadoulet (2001), “Income Strategies Among Rural Households in Mexico: The Role of Off-farm Activities”, *World Development*, vol. 29, N° 3, marzo.
- ___ (1999a), “Rural Poverty in Latin America: Causalities and Exit Paths”, documento presentado en el taller “Assessing the Impact of Agricultural Research on Poverty Alleviation”, Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (San José de Costa Rica, 14 al 16 de septiembre).
- ___ (1999b), “Asset Positions and Income Strategies Among Rural Households in Mexico: The Role of Off-farm Activities in Poverty Reduction”, *Desarrollo del empleo rural no agrícola*, Santiago de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)/Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP), 6 al 8 de septiembre.
- ___ (1997), “Agrarian Heterogeneity and Precision Policies: Increasing Response And Improving Targeting”, Berkeley, California, Universidad de California, inédito.
- ___ (1996), “Household Modeling for the Design of Poverty Alleviation Strategies”, *Working Paper*, N° 787, Berkeley, California, Departamento de Economía Agrícola y de Recursos, Universidad de California.
- ___ (1991), “Political economy of stabilization programs - feasibility, growth, and welfare”, *Journal of Policy Modeling*, vol. 13, N° 3.
- de Janvry, Alain, Marcel Fafchamps y Elisabeth Sadoulet (1991), “Peasant household behavior with missing markets: some paradoxes explained”, *Economic Journal*, N° 101, N° 409.
- de Oliveira, Francisco E.B. y Afonso S. Bevilaqua (1984), *Um diagnóstico da previdência e assistência social rural*, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- de Oliveira, Francisco E.B., Kaizô I. Beltrão y André C. Medici (1993), *A Reforma da seguridade social no Brasil: passado, presente e futuro*, Relatório para OIT, Rio de Janeiro.
- Deininger, Klaus y P. Olinto (1991), “Rural Nonfarm Employment and Income Diversification in Colombia”, *World Development*, vol. 29, N° 3, marzo.
- Delgado, Guilherme C. (1999), “Caso Brasil: Sistema de Previdencia Social Rural”, documento preparado para la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la FAO, como parte del trabajo “Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas”, Santiago de Chile, Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP).

- ___ (1997), “Previdência Rural: relatório de avaliação socioeconômica”, *Texto para Discussão*, N° 477, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Delgado, Guilherme C. y José Celso Cardoso Jr. (2001), “La universalización de los derechos sociales en Brasil: la previsión rural en los años noventa”, para el proyecto FAO/CEPAL/RIMISP.
- ___ (2000), “Principais resultados da Pesquisa Domiciliar sobre a Previdência Rural na Região Sul do Brasil”, *Texto para discussão*, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), inédito.
- Delgado, Guilherme C. y José F. Flores (1998), “Determinantes da queda recente do preço da terra no Brasil”, *Economia ensaios*, vol. 12/13, N° 2/1, Uberlândia, Minas Gerais.
- Delgado, Guilherme C. y otros (1999), Avaliação socioeconômica e regional da previdência social rural: relatório metodológico, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Deininger, Klaus y Ayo Heinegg (1995), “Rural Poverty in Mexico”, Washington, D.C., Banco Mundial, inédito.
- Díaz, A. (1999), La calidad en el comercio internacional de alimentos, Lima, Comisión para la promoción de exportaciones (PROMPEX).
- Dirven, Martine (1999), “Clustering and Declustering Effects of Globalization: Based on Case Studies of the Milk Sector in Chile, Colombia, Uruguay, Argentina, and the Netherlands”, Nashville, Asociación Americana de Economistas Agrícolas (AAEA).
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (1996), “Documento Conpes, N° 28-38”, Bogotá, D.C., Red de Solidaridad, febrero.
- ___ (1994), “Documento Conpes N° 2722”, Bogotá, D.C., Red de Solidaridad Social, agosto.
- DNP/PNUD (Departamento Nacional de Planeación/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1998), *Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1998*, Bogotá, D.C., Tercer Mundo Editores, julio.
- Durston, John, E. Espindola, A. Leon, B. David, S. Parada, M. Dirven (2000), “Empleo rural no agrícola y pobreza en América Latina: Tendencias recientes”, documento de discusión. Santiago: CEPAL.
- Echeverría, R. (1999), “Empleo rural no agrícola en Colombia”, *Desarrollo del empleo rural no agrícola*, Santiago de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)/Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP), 6 al 8 de septiembre.
- Elbers Chris y Lanjouw, P. (2001). Intersectoral Transfer, Growth, and Inequality in Rural Ecuador. *World Development* vol. 29, N° 3, marzo.
- Escobal, D’ Angelo, Javier Saavedra y Máximo Torero (1999), “Los activos de los pobres en el Perú”, *El Trimestre Económico*, vol. 66, N° 3, julio-septiembre.
- Escobal Javier, (2001), “The Determinants of Nonfarm Income Diversification in Rural Peru”, *World Development*, vol. 29, N° 3, marzo.
- Escobal, Javier y otros (2000), “Institutional change and agroindustrialization on the Peruvian coast”, *Agricultural Economics*, por aparecer.
- Esteban, J.M. y Ray Debraj (1994), “On the measurement of polarization”, *Econometría*, vol. 62, N°4.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1993), “El alivio de la pobreza rural: tendencias y políticas”, Estudio FAO – Desarrollo Económico y Social, N° 113.
- Farina, Elizabeth MMQ (1999), *Grades and Standards in Food Systems*, São Paulo, Universidad de São Paulo, Programa de Estudios de Negocios del Sistema Agroindustrial (PENSA).
- Farina, Elizabeth MMQ y E.L. Machado (1999), “Government Regulation and Business Strategies in the Brazilian Fresh Fruit and Vegetable Market”, São Paulo, Universidad de São Paulo, inédito.
- Ferreira, Francisco and Peter Lanjouw, (2001), “Rural Nonfarm Activities and Poverty in the Brazilian Northeast”, *World Development*, vol. 29, N° 3, marzo.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (1993), El Estado de la pobreza rural en el mundo. La situación en América Latina y El Caribe, Roma.
- Figueroa Adolfo (1981). La economía campesina en la Sierra del Perú. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- FONCODES (Fondo de Compensación y Desarrollo Social) (1999), “Plan Operativo Institucional”, Lima.
- ___ (1994), “Mapa de Inversión Social y Actuación de FONCODES”, Lima.
- Fondo DRI (Fondo de Desarrollo Rural Integrado) (1996), “Seminario 20 años de desarrollo rural en Colombia y sus perspectivas”, Bogotá, D.C., Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, junio.

- Frias, Carlos (1995), *Pobreza campesina: sólo un problema rural?* Cajamarca: economía, espacio y tecnología, Lima, Grupo de Desarrollo de Tecnología Intermedia (ITDG).
- Ganuz, Enrique, Lance Taylor y Samuel Morley (1998), *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y El Caribe*, Madrid, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ghezan, Graciela (1999), “Procesos de reestructuración de la industria alimentaria Argentina: el caso de hortalizas congeladas”, *Reestruturação do sistema agroalimentar: questões metodológicas e de pesquisa*, R.S. Maluf y J. Wilkinson (comps.), Rio de Janeiro, Editorial MAUAD.
- Gobierno de Brasil (1988), *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasilia.
- ___ (1975), Lei Nº 6 260 de 6 de novembro de 1975 (Empregador Rural), Brasilia.
- ___ (1974a), Lei Nº 6 179 de 11 de dezembro de 1974 (Amparo Previdenciário), Brasilia.
- ___ (1974b), Lei Nº 6 195 de 19 de dezembro de 1974 (Seguro Acidentes do Trabalho Rural), Brasilia.
- ___ (1971), Lei Complementar Nº 11 de 25 de maio de 1971 (Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – Pró-Rural), Brasilia.
- ___ (1969), Decreto-Lei 564 de 1º de maio de 1969 (Plano Básico da Previdência Social), Brasilia.
- ___ (1967), Decreto-Lei 276 de 28 de fevereiro de 1967 (Reformulação do Estatuto do Trabalhador Rural), Brasilia.
- ___ (1963), Lei Nº 4 214 de 2 de março de 1963 (Estatuto do Trabalhador Rural), Brasilia.
- ___ (1955), Lei Nº 2 613 de 23 de setembro de 1955 (Criou o Serviço Social Rural), Brasilia.
- ___ (1945), Decreto-Lei Nº 7 526 de 7 de maio de 1945 (Lei Orgânica dos Serviços Sociais), Brasilia.
- Gómez B., H. (1999), “Viveza individual, bobería colectiva”, *Coyuntura política*, Nº 14, Bogotá, D.C., Corporación Diálogo Democrático, mayo.
- Gómez, Alcidez y Marta Duque (1998), *Tras el velo de la pobreza. La pobreza rural en Colombia y los desafíos para el nuevo milenio*, Misión Rural, vol. 3, Bogotá, D.C., Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola (IICA)/Tercer Mundo Editores.
- Goodman, Margaret y otros (1997), *Los fondos de inversión social en América Latina: resultados y papel futuro*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Gordillo de Anda, Gustavo (1999), “Movilización social como medio de producción”, Taller latinoamericano sobre organizaciones económicas campesinas, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), septiembre.
- ___ (1997), “The reconstruction of rural institutions”, *Technical Consultation on Decentralization*, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 16 al 18 de diciembre.
- Graziano Da Silva, José (1999), *O novo rural brasileiro*, Campinas, Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP).
- Greer, Joel y Erik Thorbecke (1986), *Food Poverty and Consumption Patterns in Kenya*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Grosh, Margaret (1994), *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Guanzirolli, Carlos (1999), “Custo social da Reforma Agrária”, Proyecto de Cooperación Técnica Inca/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Brasilia.
- Gutman, Graciela (1997), “Transformaciones recientes en la distribución de alimentos en la Argentina”, *Alimentación: serie de difusión*, Nº 2, Buenos Aires, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA).
- Hoff, Karla y otros (1993), “Introduction”, *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice, and Policy*, Karla Hoff, Avishay Braverman y Joseph Stiglitz (comps.), Nueva York, Oxford University Press.
- Howe, Gary y David Goodman (1992), *Smallholders and Structural Change in the Brazilian Economy: Opportunities in Rural Poverty Alleviation*, San José de Costa Rica, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Hymer, Stephen y S. Resnick (1969), “A Model of an Agrarian Economy”, *American Economic Review*, 59 (4), 493-506.
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (1988), *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD)*, Rio de Janeiro.
- ___ (1992-1999), *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)*, Rio de Janeiro.
- ___ (1996), *Censo Agropecuario 1995/1996*, Rio de Janeiro.
- ___ (1992), *Censo Demográfico 1991*, Rio de Janeiro.

- IDR (Instituto de Desarrollo Rural) (1999), *Informe del período enero-diciembre de 1998*, Programas y Proyectos coordinados, Managua, enero.
- ___ (1999), Principales actividades para 1999, Managua, marzo.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (1997), *Censo Nacional Agropecuario*, 1997. Resultados preliminares, Santiago de Chile.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (1993), *XI Censo general de población y vivienda* 1990, México, D.F.
- INI (Instituto Nacional Indigenista) (1994a), Programa Nacional de Solidaridad con Jornaleros Agrícolas. *Reporte interno*, México, D.F., Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).
- ___ (1993), *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, México, D.F.
- INPYME (Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa) (s/f), Resumen ejecutivo de la institución, Managua.
- Instituto de Investigación y Desarrollo NITLAPLAN (1995), “El impacto del huracán Mitch en Nicaragua y sus implicaciones para las prioridades de Desarrollo sostenible de las ONG y organizaciones sociales”, Managua, Universidad Centroamericana (UCA), inédito.
- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (1999), “Assets, Markets and Poverty en Brazil”, *Working Paper*, N° R-357, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Iwakami Beltrão, K.S., Sugahara Pinheiro y F.E. Barreto de Oliveira (2000), “La población rural y la previsión social en Brasil: un análisis con el acento puesto en la evolución constitucional”, documento presentado en el Seminario Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas (Valle Nevado, 27 y 28 de enero), Santiago de Chile.
- Jank, Marcos S. y otros (1999), *O Agribusiness do leite no Brasil*, São Paulo, Editora Milkbizz Ltda.
- Key, Nigel y David Runsten (1999), “Contract farming, smallholders, and rural development in Latin America: the organization of agroprocessing firms and the scale of outgrower production”, *World Development*, vol. 27, N° 2, febrero.
- Klein Emilio (1992), El empleo rural no agrícola en América Latina. Documento de Trabajo N° 364. Programa Regional de Empleo para América Latina y El Caribe. Santiago, Chile.
- Krautkraemer, J.A. (1990), “Population Growth, Soil Fertility, Nonconvexities, and Agricultural Intensification, Resources for the Future”, *Discussion Paper*, N° ENR90-11, Washington, D.C., junio.
- Lanjouw, Peter (2001), “Nonfarm Employment and Poverty in Rural El Salvador”, *World Development*, vol. 29, N° 3, marzo.
- ___ (1998), “Rural Nonfarm Employment and Poverty in Mexico”, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Leibovich, José y Jairo Núñez (1999), “Los activos y recursos de la población pobre en Colombia”, *Working Paper*, N° R-359, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Levy, Santiago (1991), “La pobreza extrema en México: una propuesta de política”, *Estudios Económicos*, vol. 6, N° 1, enero-julio.
- Lipton, Michael (1983), “Poverty, Undernutrition, and Hunger”, *World Bank Staff Working Paper*, N° 597, Washington, D.C., Banco Mundial.
- ___ (1977), *Why Poor People Stay Poor*, Londres, Temple Smith.
- Lipton, Michael y J. van der Gaag (comps.) (1994), *Including the Poor*, World Bank Regional and Sectoral Studies, Washington, D.C.
- Loker, William (comp.) (1999), *Globalization and the Rural Poor in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- López Castaño, Hugo (1999), “Pobreza y mercado laboral en el sector rural”, *Coyuntura Colombiana*, N° 62, julio.
- López, Ramón (1995), *Determinants of Rural Poverty: A quantitative Analysis for Chile*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- López, Ramón y Alberto Valdés (1997), *Fighting Rural Poverty In Latin America: New Evidence And Policy*, Washington, D.C., Banco Mundial/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Machado, Absalon C. (1998), *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*, Bogotá, D.C., El Áncora Editores.
- Machado C., Absalón y Ruth. Suárez (1999) *El mercado de tierras en Colombia: ¿una alternativa viable?*, Bogotá, D.C., Corporación de Estudios Ganaderos (CEGA)/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)/Tercer Mundo Editores, septiembre.

- MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería) (1998), Elementos para una política de desarrollo rural, Managua.
- ___ (1998), Evaluación de proyectos de Desarrollo Rural. *Informe final*, Managua, marzo.
- ___ (1998), Una ruta para la Nicaragua Rural, Managua, abril.
- Mellor, John W. (1976), *New economics of growth; a strategy for India and the developing world*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1976. 335 p.: diagrs.; incl.ref. Twentieth Century Fund Study.
- Milicevic, Ximena y otros (1998), Impacts on Rural farm and Nonfarm Incomes of Contractual Links Between Agroindustrial Firms and Farms: The Case of Tomatoes in Chile, Pretoria, Sudáfrica, Asociación Internacional para la Investigación y Extensión de Sistemas de Producción (AFSRE).
- Misión Social/DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), *Encuesta de Calidad de Vida 1997*, Bogotá, D.C.
- Mohor, Selim (1999), “Ayuda memoria misión Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Proyecto TCP/CHI/8923(I)”, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
- Moncada, Daysi (1999), “El combate contra la pobreza rural: experiencias y lecciones para una reorientación de políticas: Caso Nicaragua (visión externa)”, inédito.
- Morley, Samuel y Rob Vos (1997), “Poverty and Dualistic Growth in Paraguay”, *Working Paper Series*, N° 261, La Haya, Instituto de Estudios Sociales (ISS), octubre.
- MPAS (Ministério da Previdência e Assistência Social) (1992-1998), Anuário Estatístico da Previdência Social, Brasília.
- ___ (1997), *Livro Branco da Previdência Social*, Brasília.
- Ngige, J.M.T. y J.M Wagacha (1999), “Impact of Food and Agricultural Standards in Kenya: A Case Study”, documento presentado en el Taller internacional sobre Mercados, derechos y equidad: reformulación de los estándares de alimentación y agrícola en un mundo restringido, Michigan, Universidad del Estado de Michigan, 1 al 3 de noviembre.
- Ochoa, Doris (1998), Vivir mejor, una evaluación del programa de vivienda rural, Bogotá, D.C.
- Ostrom, E., L. Schroeder y S. Wynne (1993), *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*, Boulder, Colorado, Westview.
- PEF (Poder Ejecutivo Federal Proyecto) (1998), Presupuesto de egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1999. Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto, México, D.F.
- Pfeffermann, Guy (1991), “Poverty alleviation”, *Politics and Policy making in Developing Countries. Perspectives on the New Political Economy*, Gerald M. Meier (comp.), San Francisco, California, Dependencia de Publicaciones del Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE).
- Pinstrup Andersen, Per y Rajul Pandya-Lorch (1994), *Alleviating Poverty, Intensifying Agriculture, and Effectively Managing Natural Resources*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), agosto.
- PNDR (Programa Nacional de Desarrollo Rural) (1997), “Evaluación institucional”, Managua, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Evaluación de término medio”.
- ___ (1996), “Plan de Fortalecimiento del PNDR”, “Plan Institucional Mediano Plazo 1997-200”, “Reglamento Operativo Institucional”, Managua.
- ___ (s/f), “Evaluación Institucional 1996 y plan operativo Institucional 1997 PNDR”, Managua.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (s/f), Nicaragua; Evaluación del sector Agrícola Agropecuario 1990-1995, Managua.
- Pomaderas, Carlos (1998), “Situación y perspectivas para la agricultura la Nicaragua Rural”, abril, inédito.
- Ranis, Gustav y Stewart, F. (1993), “Rural Nonagricultural Activities in Development: Theory and Application”, *Journal of Development Economics*, 40, 75-101.
- Reardon, Thomas (2000), “Challenges in fighting rural poverty in the globalizing economy of Latin America: focus on institutions, markets and projects”, documento presentado en el Seminario Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas (Valle Nevado, 27 y 28 de enero), Santiago de Chile.
- Reardon, Thomas, C. Barrett, V. Kelly, y K. Savadogo (1999), “Policy reforms and sustainable agricultural intensification in Africa”, *Development Policy Review* 17 (4), diciembre.
- Reardon, Thomas y Julio Berdegú (1999), “Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America”, *Desarrollo del empleo rural no agrícola*, Santiago de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones

- Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)/Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP), 6 al 8 de septiembre.
- Reardon, Thomas, J. M. Codron, L. Busch, J. Bingen y C. Harris (2000), "Global Change in Agrifood Grades and Standards: Agribusiness Strategic Responses in Developing Countries", *International Food and Agribusiness Management Review*, vol 2, N° 3/4.
- Reardon, Thomas, F. Rello, A. Schejtman y K. Stamoulis (1999), "The Effects of Agroindustrialization on Rural Employment in Latin America: Analytical Framework, Hypotheses, Evidence", documento presentado en la Preconferencia de la Asociación Africana de Educación de Adultos (AAEA) sobre Agroindustrialización, Globalización, y Desarrollo Internacional (Nashville, 6 y 7 agosto).
- Reardon, Thomas, K. Stamoulis, A. Balisacan, M.E. Cruz, J. Berdegué y B. Banks (1998), "Rural Nonfarm Income in Developing Countries", *The State of Food and Agriculture*, 1998, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
- Reardon Thomas, Cruz, M.E. y J. Berdegué (1998), Los pobres en el desarrollo del empleo rural no agrícola. Paradojas y desafíos. Ponencia el III Simposio Latinoamericano de Investigación y Extensión de Sistemas Agropecuarios. Centro Internacional de la Papa, Lima, Perú.
- Reardon, Thomas y Stephen A. Vosti (1997), "Poverty-environment links in rural areas of developing countries", *Sustainability, Growth, and Poverty Alleviation. A Policy and Agroecological Perspective*, S.H. Vosti y Thomas Reardon (comps.), Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.
- ___ (1995), "Links between Rural Poverty and the Environment in Developing Countries: Asset Categories and Investment Poverty", *World Development*, vol. 23, N° 9, septiembre.
- Reca, Lucio, G. y Rubén Echeverría (comps.) (1998), Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Red de Solidaridad Social (1999), Presentación institucional Red de Solidaridad Social. *Resumen ejecutivo*, Bogotá, D.C., mayo.
- ___ (s/f), Memorias 1994-1998, Bogotá, D.C., Presidencia de la República de Colombia.
- Rello, Fernando (1997), "Ciudades intermedias y desarrollo rural: el caso de Zamora, Michoacán, (México)", informe de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Santiago de Chile.
- ___ (1996), Rural nonfarm employment in Zamora, Mexico, inédito UNAM.
- Renkow, M. (forthcoming). Rural nonfarm employment and spatial economics. In Hazell, P., Haggblade, S., and Reardon, T., *Rural Nonfarm Employment in Developing Countries*. Oxford University Press.
- Restrepo, Darío (1998), "Red de solidaridad social: balance y perspectivas. Equidad y política social en Colombia", documento presentado en el Primer Seminario Pobreza y Política Social en Colombia, Bogotá, D.C., Universidad Nacional de Colombia/Fundación Friedrich Ebert de Colombia (FESCOL)/Viva la Ciudadanía/Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP)/Consejo Nacional de Planeación (CNP)/Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz.
- REUNIRSE (Red de Universidades) (1998b), *Segundo informe de evaluación sobre la calidad de los procesos de la Red de Solidaridad Social durante 1997*, Bogotá, D.C, abril.
- ___ (1998a), *Balance y perspectivas*, Bogotá, D.C, octubre.
- RIMISP (Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción) (1997), "La organización y participación de la sociedad civil de la Comuna de Portezuelo. Informe de consultoría para la FAO", Santiago de Chile, inédito.
- Rivera, R. y M.E. Cruz (1984), Pobladores rurales: cambios en el poblamiento y en el empleo rural en Chile, *serie GIA*, N° 1, Santiago de Chile, Grupo de Investigación Agraria (GIA), Academia de Humanismo Cristiano.
- Ruben, Rued y Marrit Van den Berg (2001), "Nonfarm Employment and Poverty Alleviation of Rural Farm Households in Honduras" *World Development*, vol. 29, N° 3, marzo.
- Sadoulet, Elisabeth, A. de Janvry y B. Davis (2001), "Cash Transfer with Income Multiplier: PROCAMPO in Mexico", *World Development*, vol. 29, No. 6, pp. 1043-56, (June 2001).
- Schady, Norbert (1999), "Seeking Votes: The political economy of expenditure by the Peruvian Social Fund (FONCODES) 1991-1995", Documento de Trabajo, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Schady, Norbert y Paxson (1999), Target and impact of FONCODES investment in education, World Bank Office Memorandum, Washington, D.C Banco Mundial.

- Schejtman, Alexander (1999), “Las dimensiones urbanas del desarrollo social”, *Revista de la CEPAL*, Nº 67 (LC/G.2055-P), Santiago de Chile, abril.
- (1998), “Agroindustria y pequeña agricultura: experiencias y opciones de transformación”, *Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales, serie Libros de la CEPAL*, Nº 46 (LC/G.2007-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.98.II.G.4.
- Schejtman, Alexander y Thomas Reardon (1999), “El empleo rural no agrícola en los proyectos de desarrollo rural”, documento presentado en el taller “Desarrollo del Empleo Rural no Agrícola”, Santiago de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)/Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP), 6 al 8 de septiembre.
- Schmitz, Hubert (1998), “Responding to Global Competitive Pressure: Local Cooperation and Upgrading the Sinos Valley, Brazil”, *Working Paper*, Nº 82, Sussex, Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDS).
- Scott, John y E. Bloom (1997), “*Criterios de asignación para la superación de la pobreza en México*”, *Revista Economía Mexicana - Nueva Época*, vol. 4, N° 1.
- SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social) (1994b), *La solidaridad en el desarrollo Nacional*, separata de actualización, México, D.F.
- (1994a), Programa de Apoyo a los Productores de Café. Concentrados por estado, ciclo 1992-1993, México, D.F., Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (1998), “Algunos Aspectos del Gasto Público en México”, México, D.F., octubre, inédito.
- Singh, Inderjit, Squire, Lyn y Strauss, John (comps.) (1986), *Agricultural Household Models*, Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press.
- Stiglitz, Joseph E. (1989), “Markets, Market Failures, and Development”, *American Economic Review*, vol. 79, Nº 2, mayo.
- Tanzi, Vito y Ke-Young Chu (comps.) (1998), *Income Distribution and High. Quality Growth*, Cambridge, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology (MIT).
- Taylor, J. Eduard y A. Yunez-Naude (1999), “Análisis de los determinantes de actividades no agrícolas rurales por hogares rurales en Michoacan, México, con énfasis en el papel de la educación”, inédito.
- Tendler, J. (1998), “Rural development without the urban-rural divide: decentralization, participation, and other things local”, *Políticas Agrícolas*, número especial.
- Trejos, Rafael (comp.) (1992), *Ajuste macroeconómico y pobreza rural en América Latina: análisis sobre el impacto del ajuste macroeconómico en la pobreza rural de siete países de América Latina*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Unnevehr, L.J. y H.H. Jensen (1999), “The economic implications of using HACCP as a food safety regulatory standard”, *Food Policy*.
- USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) (2000), *Retos para el desarrollo de una sociedad estable, democrática y próspera*, Managua.
- Valdés, Alberto y T. Wiens (1996), “Rural Poverty in Latin America and the Caribbean”, documento presentado en la Conferencia anual del Banco Mundial sobre desarrollo en América Latina y el Caribe (Washington, D.C., 30 de mayo).
- Vásquez Caro, Mauricio (1998), *Evaluación de impacto del programa de empleo rural de la Red de Solidaridad Social*, Bogotá, D.C., septiembre.
- Vergara, P. (1977), “Naturaleza, localización geográfica y condicionantes fundamentales de la pobreza rural”, *Estudios CIEPLAN*, Nº 9, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), abril.
- Wanderley, Nazaré (1997), “O lugar dos rurais: o meio rural no Brasil moderno”, *Resumo dos Anais do XXXV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*, Natal-RN.
- Weller Jürgen (1997). *El empleo rural no agropecuario el Istmo Centroamericano. Revista de la CEPAL Nº 62*, 75-90.
- (1994), *Empleo rural no agrícola en Centroamérica*, Ciudad de Panamá, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Wiens, T. (1997), “Rural Poverty in Argentina”. Mimeo. Washington, D.C.: The World Bank.

- Wiens, T., C. Sobrado, y K. Lindert. (1999). "Agriculture and rural poverty", annex to Panama Poverty Assessment: Priorities and Strategies for Poverty Reduction, World Bank, Human Development Department, Latin America and the Caribbean Region.
- Wiens, T. y C. Sobrado. (1998). "Haiti: the challenges of poverty reduction: volume 2, Technical Papers." Washington: The World Bank.
- Wilkinson, John (1995), "Agroindustria: articulación con los mercados y capacidad de integración socioeconómica de la producción familiar", *Las relaciones agroindustriales y la transformación de la agricultura* (LC/L.919), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Serie

seminarios y conferencias

Números publicados

1. **Hernán Santa Cruz Barceló: un homenaje en la CEPAL**, (LC/L.1369-P); N° de venta: S.00.II.G.59 (US\$10.00). [www](#)
2. **Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad** (LC/L.1399-P), N° venta: S.00.II.G.88 (US\$10.00), 2000. [www](#)
3. **La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo** (LC/L.1456-P); N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000. [www](#)
4. **Cooperación internacional para el desarrollo rural en el Cono Sur - Informe del seminario regional**, Santiago de Chile 14 y 15 de marzo de 2000 (LC/L.1486-P) N° venta: S.00.II.G.18 (US\$10.00), 2000. [www](#)
5. **Política, derecho y administración de la seguridad de la biotecnología en América Latina y el Caribe** (LC/L.1528-P), N° de venta S.01.II.73 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
6. **Informe de la relatoría del seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas** (LC/L.1501-P; LC/IP/L.186), N° venta: S.01.II.G. 42 (US\$10.00), 2001. [www](#)
7. **Memorias del Seminario Internacional sobre bancos de programas y proyectos de inversión pública en América Latina** (LC/L.1502-P; LC/IP/L.187), N° venta: S.01.II.G.48 (US\$10.00), 2001. [www](#)
8. **Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Compendio de experiencias exitosas** (LC/L.1544-P; LC/IP/L.189), N° venta: S.01.II.G.85 (US\$10.00), 2001. [www](#)
9. **Desafíos e innovaciones en la gestión ambiental** (LC/L.1548-P) , N° de venta S.01.II.G.90 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
10. **La inversión europea en la industria energética de América Latina** (LC/L.1557-P), N° de venta S.01.II.G.102 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
11. **Desarrollo Sostenible. Perspectivas de América Latina y el Caribe. Reunión consultiva regional sobre desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe** (LC/L.1613-P), N° de venta: S.01.II.G.153 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
12. **Las campañas mundiales de seguridad en la tenencia de la vivienda y por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y el Caribe** (LC/L.1616-P), N° de venta: S.01.II.G.156 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
13. **Quinta Conferencia Interparlamentaria de Minería y Energía para América Latina** (LC/L. 1642-P), N° de venta: S.01.II.G.180 (US\$10.00), 2001. [www](#)
14. **Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa** (LC/L 1624-P.), N° de venta S.01.II.G.168 (US\$ 10.000), 2001. [www](#)
15. **La migración internacional y el desarrollo en las Américas** (LC/L. 1632-P), N° de venta S.01.II.G.170 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
16. **Taller Preparatorio de la Conferencia Anual de Ministros de Minería / Memorias Caracas**, Eduardo Chaparro Avila (LC/L.1648-P), N° de venta S.01.II.G.184 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
17. **Memorias del seminario internacional de ecoturismo: políticas locales para oportunidades globales** (mayo de 2001), División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos y División de Desarrollo Productivo y Empresarial, (LC/L.1645-P), N° de venta S.01.II.G.197 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
18. **Seminario Internacional Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas. Compendio General** (Santiago de Chile, 5 y 6 de noviembre de 2001), (LC/L.1700-P, LC/IP/L.198), N° de venta: S.01.II.G.111 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
19. **Informe de relatoría del seminario sobre Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas** (LC/L.1698-P; LC/IP/L.197), N° de venta: S.02.II.G.9 (US\$10.00), 2002. [www](#)

20. Informe del Seminario “Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas económico-laborales en América Latina” (LC/L.1667-P), N° de venta: S.01.II.G.201 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
21. Cuarto diálogo parlamentario Europa-América Latina para el desarrollo sustentable del sector energético (LC/L.1677-P), N° de venta: S.01.II.G.211 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
22. América Latina y el Caribe hacia la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Conferencia Regional Preparatoria (Rio de Janeiro, Brasil 23 y 24 de octubre 2001), (LC/L.1706-P), N° de venta: S.02.II.G.14 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
23. Oportunidades del sector empresarial en el área del medio ambiente (LC/L.1719-P), N° de venta: S.02.II.G.30 (US\$10.00), 2002. [www](#)
24. Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica. Taller de capacitación para el análisis de información censal sobre migración internacional en América Central (LC/L.1764-P), N° de venta: S.02.II.G.78 (US\$10.00), 2002. [www](#)
25. Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Sostenible. Una perspectiva Latinoamericana y Caribeña (LC/L.1840-P), N° de venta: S.03.II.G.5 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
26. Informe del cuarto taller de Gerentes de Organismos de Cuenca en América Latina y el Caribe (LC/L.1901-P), N° de venta S.03.II.G.62 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
27. La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas (LC/L.1941-P), N° de venta S.03.II.G.100 (US\$ 15.00), 2003. [www](#)

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.
 - [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>.

Nombre:.....
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país:
Tel.: .....Fax: