

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)*

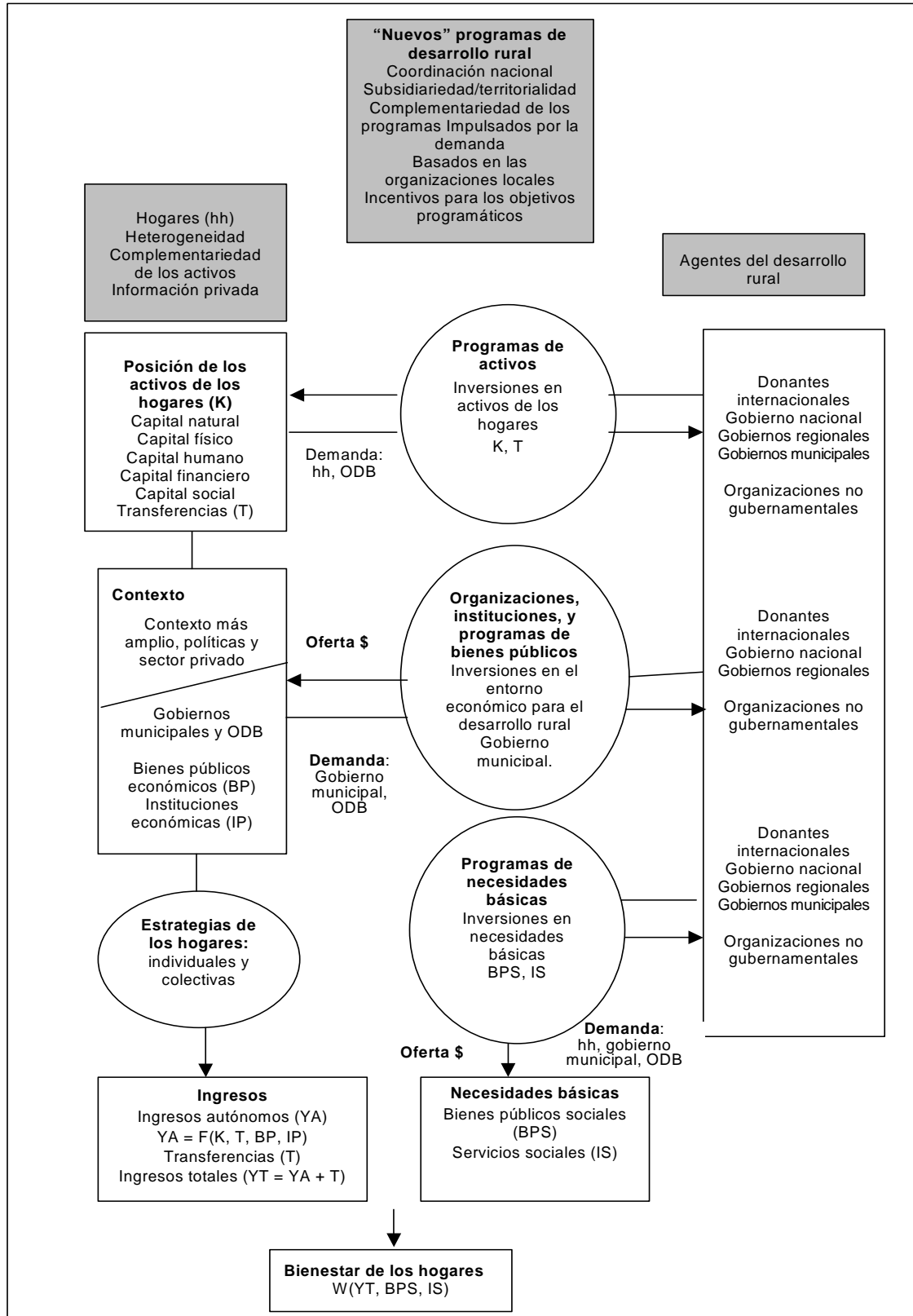
Algunos de los principales bienes públicos que afectan el valor de los activos de los hogares incluyen la infraestructura (caminos, redes de riego, electricidad). Las instituciones importantes para el desarrollo rural incluyen los servicios financieros y las empresas privadas para la prestación de asistencia 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 través de la aplicación de mecanismos de subcontratación con la agroindustria y las empresas agroexportadoras. Los ejemplos 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.

