

## CAPÍTULO IX

# Gasto público en el sector agrícola y las áreas rurales: la experiencia de América Latina en la década de los noventa

Mónica Kjällerström<sup>1</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo se basa en gran medida en un análisis cualitativo anterior de la autora (Kjällerström, 2004). No obstante, la Sección 2 del presente documento contiene diferencias en lo que respecta a las cifras de ese análisis anterior. En este caso, se han utilizado las cifras de la Base de datos de estadísticas e indicadores de gasto público agrícola y rural de la FAO (GPRrural) correspondientes a 18 países de América Latina y el Caribe,<sup>2</sup> aunque el análisis cualitativo se limitará aquí, por lo general, a los 12 países considerados en la versión anterior.<sup>3</sup> Por otro lado, se ha sintetizado en lo posible la descripción de los programas de fomento productivo y apoyo a las áreas rurales, y se agrega información nueva en cuanto al impacto de algunos de estos. No se analizan ni los programas de fomento forestal, ni los de fomento del sector pesquero y acuícola.

El impacto de los gastos públicos se examina a nivel microeconómico. Varias razones justifican esta decisión: primero, es difícil establecer un vínculo causal entre gastos y desempeño del sector

---

1 Mónica Kjällerström trabaja actualmente en la División de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (UN-DESA), Nueva York.

2 Cifras disponibles en <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/gasto/presentacion.asp> (actualización al 28 de septiembre de 2005). El estudio se refirió solo a los 18 países sobre los cuales hay información disponible en la base de datos sobre gastos públicos en dólares EE.UU. constantes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Perú, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

3 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana.

únicamente sobre la base de indicadores macroeconómicos, debido en especial a la brevedad del período investigado. En los estudios de impacto referidos a Asia se utilizan series de datos que se remontan, en algunos casos, a los años cincuenta (Fan, Hazell, y Thorat, 1999; Fan, Jitsuchon y Methakunnavut, 2004; Fan, Zhang y Zhang, 2002). Segundo, una serie de factores exógenos afectaron al sector agrícola en la década de los noventa, con efectos muy diferentes sobre los ingresos agrícolas. Entre esos factores cabe destacar la pacificación de las zonas rurales en países como Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Perú; la sequía resultante del fenómeno de El Niño (1997-1998); el daño ocasionado por el huracán Mitch (1998-1999), y la caída del precio de algunos productos agrícolas a niveles históricamente bajos.

Por otro lado, los gastos (explícitos o implícitos) relacionados con otras políticas públicas importantes para el sector (por ejemplo, la política de crédito; las de exención fiscal; la reforma agraria y la relativa a las empresas estatales) no figuran en los gastos considerados en la base de datos de la FAO, y estos continuaban siendo importantes, por lo menos hasta fines de la década pasada, en algunos países de la región. Por ejemplo, en Brasil y Costa Rica la banca de desarrollo contribuye aún en forma significativa al financiamiento del sector, y las tasas de interés siguen siendo subsidiadas, sobre todo en el caso de los programas centrados en la pequeña agricultura (ALIDE, 2002). Sin embargo, es difícil saber qué proporción del crédito asignado al sector está subsidiada.

Además, por lo menos en algunos países, los gastos públicos han sido asignados en una gran proporción a hogares campesinos y/o a programas de desarrollo rural en regiones desfavorecidas. Dado el propósito de estos gastos, la atención debería centrarse más en sus efectos sobre el bienestar de la población objetivo que en buscar un impacto agregado, que probablemente no sería de todos modos muy importante.

Debido a las razones expuestas, se optó por una investigación basada en estudios de caso. Los estudios disponibles no son suficientes para permitir un meta-análisis de los factores que determinan el mayor o menor éxito de la intervención pública en los distintos países. Por lo tanto, lo que aquí se pretende es ofrecer una visión crítica de los estudios de impacto y de las evaluaciones más bien cualitativas de las diferentes políticas aplicadas en los países seleccionados. En la medida de lo posible, se presentan dos modelos contrastantes de intervención. Esta aproximación por estudios de caso, aun cuando no es generalizable, puede servir para establecer mejores prácticas para hacer política en la región.

Finalmente, se advierte al lector que el documento tiene un marcado sesgo en cuanto al impacto de los gastos públicos sobre los ingresos de la pequeña agricultura familiar y la reducción de la pobreza rural. Esto, creo, se justifica plenamente. En efecto, si bien el sector ha tenido en promedio un desempeño muy satisfactorio en los últimos años —particularmente en cuanto al dinamismo de las exportaciones— y ha experimentado un proceso de modernización que, en el caso de varios rubros, alcanza hoy niveles de eficiencia situados en la frontera internacional, detrás de ese buen desempeño han estado por lo general solo los medianos y grandes agricultores, al tiempo que, por otro lado, se deterioraba el ingreso de los trabajadores agrícolas por cuenta propia y se mantenían prácticamente iguales, desde el inicio de la década de los noventa, las tasas de pobreza rural (CEPAL, 2005).

## 2. PANORAMA GENERAL

Los indicadores utilizados en esta sección permiten establecer en qué medida el sector agropecuario y las áreas rurales fueron una prioridad para los gobiernos de la región, y en qué grado la incidencia del gasto en términos relativos varió entre el comienzo de la década de los noventa y el último año sobre el cual hay datos disponibles.

El gasto público agrícola y rural corresponde a la suma de dos componentes: gasto público agrícola y gasto público rural. Los valores del gasto público total (en dólares EE.UU. constantes de 1995) se tomaron directamente de la base de datos de la FAO. La elección de los programas incluidos en cada uno de estos gastos se atiene en gran medida al ordenamiento propuesto por Kerrigan (2001).<sup>4</sup>

Cabe señalar, como punto de referencia, que en unos pocos países (Brasil, Colombia,<sup>5</sup> Costa Rica, Jamaica, México y Venezuela), que están entre los que más gastan en términos absolutos en el agro, los gastos se han estado reduciendo en términos reales desde 1985, mientras que en casi todos los demás países exhibían una tendencia creciente.<sup>6</sup>

En 2001, los países de la región gastaron en promedio el 12,8 por ciento del PIB agrícola en programas de fomento productivo del sector y de apoyo a las áreas rurales, incluyendo gastos en infraestructura rural e inversión social (véase el Gráfico 1). Los gastos en infraestructura rural son incentivos directos a la producción, mientras que entre los referidos a inversión social figuran programas de transferencias directas en efectivo a los hogares (utilizadas parcialmente para fines productivos), así como programas de capacitación y promoción de la asociatividad, orientados a aumentar en el corto plazo el potencial productivo de los agentes a que se dirigen (mujeres, indígenas y otros grupos especiales). De ahí que se haya decidido incluirlos en el cálculo de este indicador.

Este promedio regional debe tomarse con cautela, pues en él influye en buena medida lo que sucede en los dos países que gastan más en términos absolutos, a saber, Brasil (44 por ciento del gasto total de los 18 países considerados en 2001) y México (14 por ciento), al tiempo que queda oculta la fuerte heterogeneidad regional. De hecho, en 2001, la incidencia de los gastos

---

4 El gasto público en el sector agrícola corresponde a los gastos en programas de fomento productivo del sector agrícola, constituidos por: gastos administrativos y otros no desglosados; comercialización interna y externa; infraestructura de riego o irrigación agrícola; investigación científico-tecnológica y extensión técnica agrícolas; programas de conservación de suelos, recursos naturales y medio ambiente dirigidos a los productores rurales; fomento forestal; patrimonio fitosanitario y zoonosanitario; comunicaciones y servicios de información; fomento productivo rural focalizado y programas especiales o territoriales; regularización de la propiedad agraria, titulación y procedimientos agrarios, y fomento de la pesca y la acuicultura.

El gasto en apoyo a las áreas rurales corresponde al gasto en infraestructura rural, en inversión social y en programas de desarrollo rural integral (DRI). El primero está referido a: obras viales y caminos; electrificación rural; saneamiento básico; agua potable para comunidades rurales; regulación de los derechos de agua para fines agrícolas; infraestructura social para comunidades rurales, y compra de tierras y expropiaciones para dotación agraria. El segundo está referido a: servicios sociales en áreas rurales no desglosados o gasto administrativo; salud y nutrición; educación; justicia; recreación y deportes; promoción de grupos étnicos; promoción de grupos etarios; promoción de mujeres; promoción familiar; promoción de la asociatividad y otros gastos administrativos; capacitación, y vivienda. Finalmente, los programas de desarrollo rural integral son implementados bajo la supervisión de agencias agrícolas y tienen un enfoque territorial, donde se contemplan aspectos productivos, infraestructurales y sociales.

5 Los datos correspondientes a Colombia solo están disponibles a partir de 1990.

6 Bolivia, Chile, Guatemala, Honduras, Nicaragua (datos a partir de 1991), Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (además de Panamá a partir de 1990). En Argentina, el gasto ha permanecido relativamente estable. En Ecuador, la volatilidad aumentó en los años noventa, pero en torno a un promedio similar al de la década anterior.

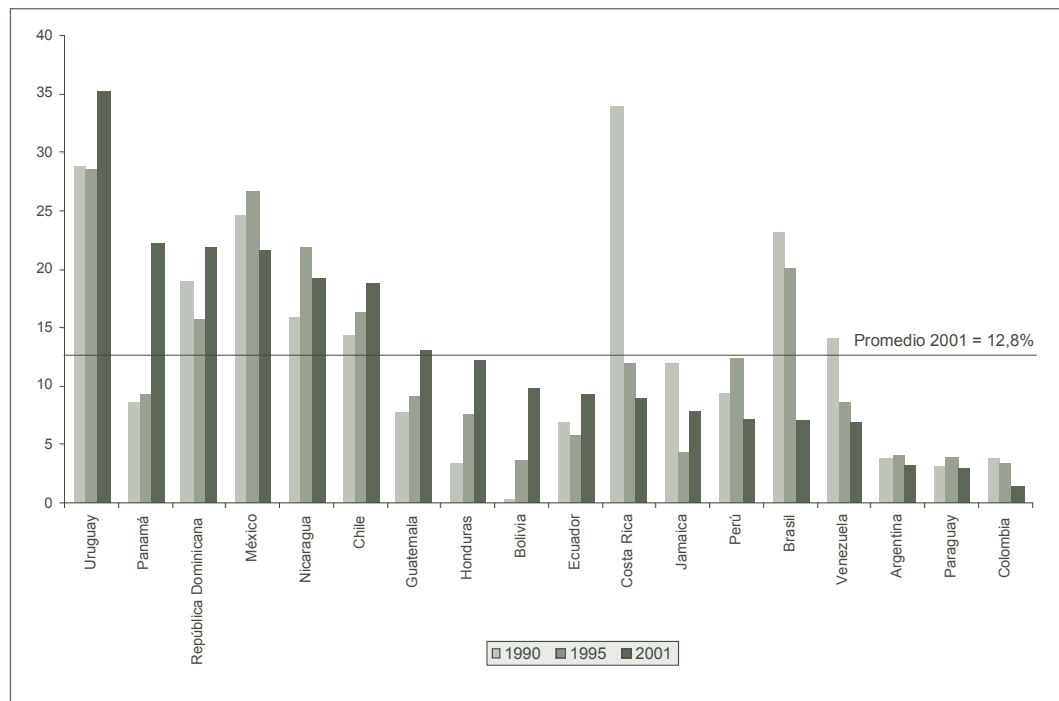
en el PIB agrícola variaba entre un máximo de 35 por ciento en Uruguay y un mínimo de uno por ciento en Colombia. Los países que superan el promedio son Uruguay, Panamá, República Dominicana, México, Nicaragua, Chile y Guatemala, y, con excepción de México, en todos ellos aumentó la incidencia de los gastos con relación a la registrada a comienzos de la década de los noventa. En México, la reducción fue, en todo caso, relativamente pequeña y resultó del crecimiento más que proporcional del PIB agrícola con relación al aumento de los gastos en el mismo período (1990-2001).

En los países que gastaron menos que el promedio en 2001, cabe resaltar la marcada reducción registrada en Costa Rica (25 puntos porcentuales con respecto al año 1990), Brasil (16 puntos) y Venezuela (7 puntos), lo que se debió a la fuerte contracción de los gastos en términos absolutos. Conviene destacar, por otro lado, el marcado aumento del valor de este indicador en Honduras y Bolivia (9 y 10 puntos respectivamente), como consecuencia del vigoroso incremento de los gastos en términos absolutos, aunque estos registraban valores muy reducidos en 1990. Los países donde este indicador mostró los valores más bajos (menos de 5 por ciento) fueron Argentina, Paraguay y Colombia. En Argentina, ello se debió parcialmente a su elevado PIB agrícola.

### GRÁFICO 1

#### GASTO PÚBLICO AGRÍCOLA Y RURAL COMO PORCENTAJE DEL PIB AGRÍCOLA, 1990, 1995 Y 2001

(Dólares EE.UU. constantes)



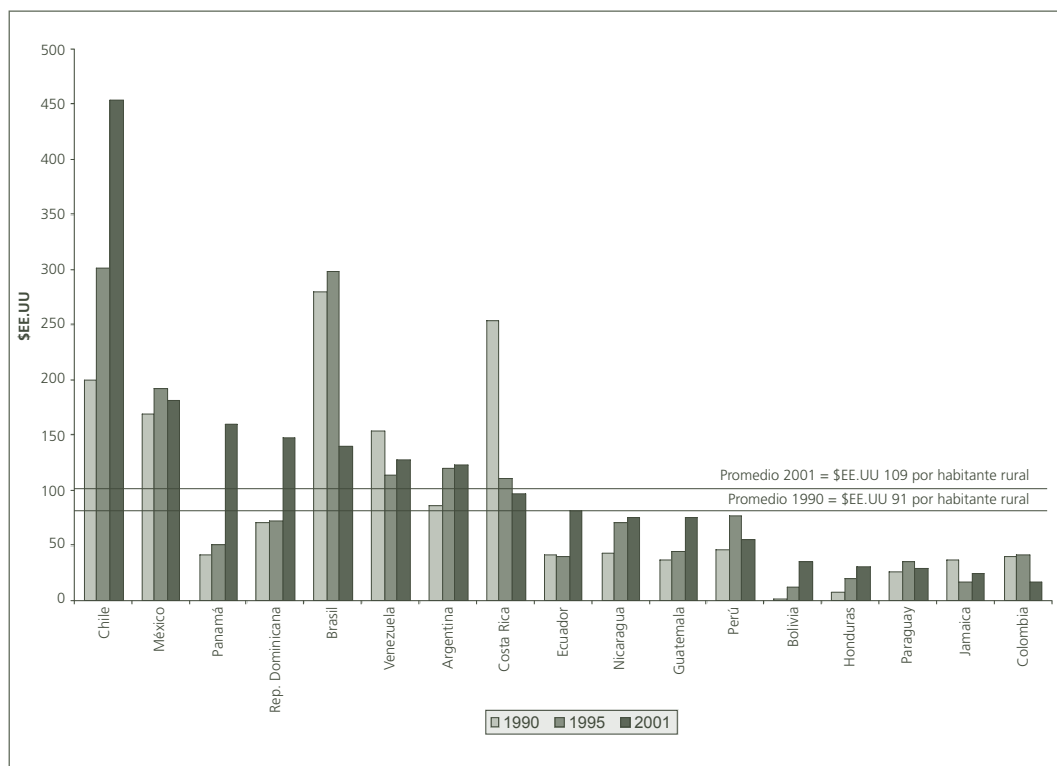
Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2006 y de cifras sobre el PIB agrícola de CEPAL.

Nota: En el caso de Nicaragua, los datos corresponden a 1991 y no a 1990. El PIB agrícola equivale al producto de la agricultura, la silvicultura, la caza y la pesca.

## GRÁFICO 2

## GASTO PÚBLICO AGRÍCOLA Y RURAL POR HABITANTE RURAL: 1990, 1995 Y 2001

(Dólares EE.UU. constantes)



Fuente: elaborado por la autora a partir de cifras sobre gasto público (dólares EE.UU. constantes) de la Base de datos de estadísticas e indicadores de gasto público agrícola y rural de la FAO (GPRural); y de cifras sobre población rural de la División de Población – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

Nota: Los datos sobre Nicaragua corresponden a 1991 y no a 1990. En el CELADE se dispone de información sobre población rural de todos estos países, excepto Jamaica. En el presente documento se utilizaron los datos de FAOSTAT. El CELADE estima valores con periodicidad quinquenal. El valor correspondiente a 2001 se calculó aplicando la tasa de crecimiento promedio anual estimada entre 2000 y 2005 al valor de 2000. Se procedió de forma similar para calcular el valor correspondiente a Nicaragua en el año 1991.

Al tomar en consideración solo el gasto público en el sector agrícola, el ordenamiento de los países cambia poco con relación a lo presentado en el Gráfico 1. Lo que sí cambió es que de 1990 a 2001 la proporción del gasto público en el PIB agrícola descendió en promedio de 9,7 por ciento a 6,6 por ciento,<sup>7</sup> lo que refleja la mayor prioridad atribuida al apoyo a las áreas rurales, por medio de inversiones en infraestructura y programas sociales de amplia cobertura, en detrimento de gastos en costosos programas de apoyo directo a la comercialización. En Brasil, por ejemplo, la incidencia del gasto público en el sector agrícola en 2001 equivalió al 25 por ciento de la correspondiente a 1990.

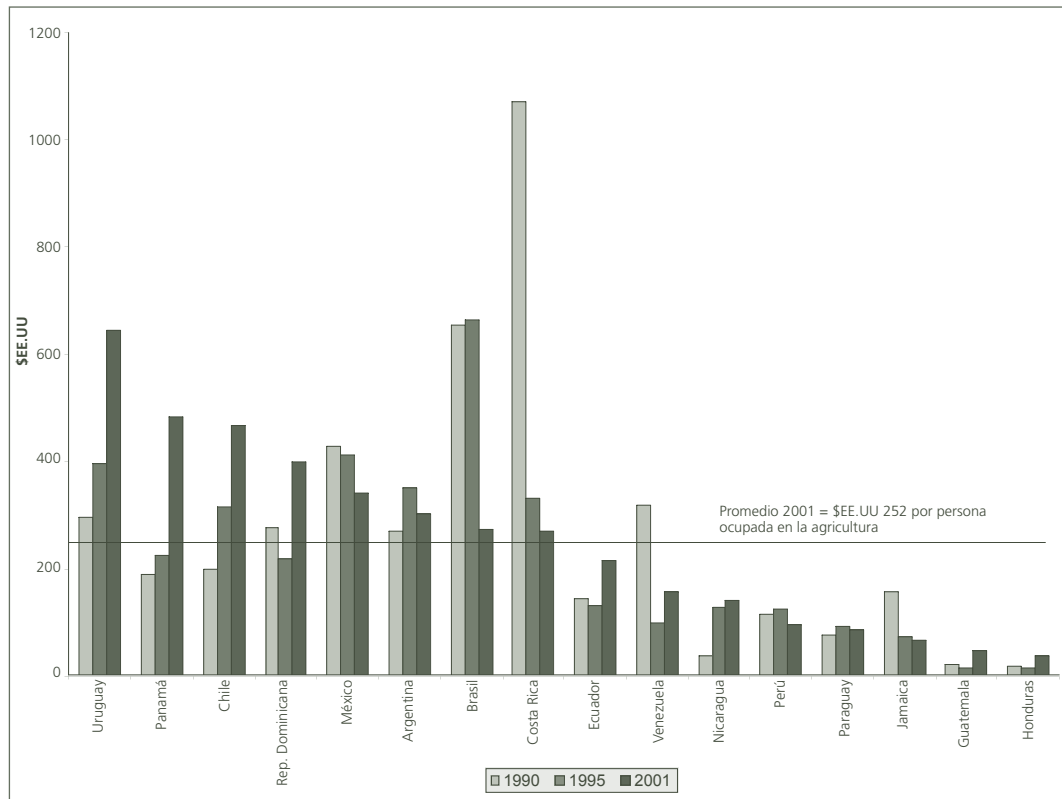
7 Este promedio no incluye a Bolivia ni a Colombia, porque el valor del gasto público en el sector agrícola y las áreas rurales correspondiente a estos países no está desagregado en sus componentes.

Nótese que en los datos de la FAO no se contabilizan los gastos en rubros como educación, salud y justicia hechos en los países federales (Argentina, Brasil y México), porque no están registrados a nivel de gobierno central. Esto significa que los datos relativos al apoyo a las áreas rurales están subestimados. Por otro lado, hay gastos que no pueden clasificarse claramente como rurales o como urbanos, para los cuales hay que definir, por lo tanto, criterios de asignación. Esto quedó a discreción de cada consultor nacional. Por el momento al menos, no es posible saber cuál fue el criterio aplicado en cada caso.

Si se excluye el caso excepcional de Uruguay, que es el país más urbanizado de América Latina,<sup>8</sup> los países de la región gastaron en promedio, en 2001, aproximadamente 110 dólares EE.UU. por

### GRÁFICO 3

GASTO PÚBLICO AGRÍCOLA Y RURAL POR PERSONA OCUPADA EN LA AGRICULTURA: 1990, 1995 Y 2001  
(Dólares EE.UU. constantes)



Fuente: elaborado por la autora a partir de cifras sobre gasto público (dólares EE.UU. constantes) de la Base de datos de estadísticas e indicadores de gasto público agrícola y rural de la FAO (GPRural), y de cifras sobre población económicamente activa en la agricultura de FAOSTAT.

Nota: Los datos sobre Nicaragua corresponden a 1991 y no a 1990. En el caso de Jamaica, los datos corresponden a 1989 y 2000. En el de Bolivia y Colombia, el gasto público en el sector agrícola y las áreas rurales no está desagregado en sus componentes, por lo que no se incluye en este gráfico.

8 En 1990, 1995 y 2001, en Uruguay se gastaron, respectivamente, 1 176 dólares EE.UU., 1 637 dólares EE.UU. y 1 981 dólares EE.UU. por habitante rural.

habitante rural (véase el Gráfico 2). En este caso, los países que superaron el promedio fueron Chile, México, Panamá, República Dominicana, Brasil, Venezuela y Argentina. En Brasil el valor del indicador experimentó una fuerte caída, a causa de la marcada contracción, ya mencionada, de los gastos reales; en Venezuela se registró una reducción, aunque poco pronunciada; y en los otros cinco países el gasto por habitante rural aumentó con respecto a 1990 (aunque muy poco en México).

Si se consideran solo los gastos en programas de fomento productivo del sector agrícola (véase el Gráfico 3), se observa que, en 2001, los países de la región gastaron en promedio 252 dólares EE.UU. por persona económicamente activa en la agricultura, en comparación con 267 dólares EE.UU. en 1990. En 2001 hubo ocho países con valores sobre el promedio: Uruguay, Panamá, Chile, República Dominicana, México, Argentina, Brasil y Costa Rica. Entre 1990 y 2001, el valor de este indicador tuvo una brusca caída en Brasil y Costa Rica, y también en México, aunque de magnitud mucho menor. Esto derivó de la fuerte contracción de este componente del gasto público, que siguió la tendencia del gasto total considerado en los indicadores 1 y 2 en el caso de Brasil y Costa Rica. En México, el componente considerado en este indicador se redujo, en igual período, en favor de los gastos en apoyo a las áreas rurales. El valor del indicador cayó pese a que en Brasil la población económicamente activa (PEA) en la agricultura disminuyó en forma considerable, se mantuvo estable en México, y creció un poco en Costa Rica.<sup>9</sup>

### 3. EL IMPACTO DEL GASTO PÚBLICO EN PROGRAMAS DE FOMENTO PRODUCTIVO

Como se dijo en la introducción, el análisis cualitativo de este y del siguiente capítulo se centra en 12 países, con alusiones puntuales a otros. Por lo general, en cada caso se analizó el o los programas a los que se daba prioridad en términos de gasto público.<sup>10</sup> Cabe resaltar que muchas veces falta información sobre algunos componentes del gasto, o el monto asignado a «otros gastos/gastos no desglosados» es demasiado cuantioso como para dejarlo de lado (así ocurre, entre otros países, en México y Costa Rica). La FAO ha notado en varias ocasiones que una base de datos es un trabajo en curso. Por ende, para los efectos prácticos de organizar este documento se consideró que un determinado rubro es prioritario en un país dado si su valor es significativo con relación a los otros rubros sobre los que se dispone de información, sin olvidar que se trata de una solución de conveniencia. Dadas estas limitaciones, se consideraron, también, programas aparentemente poco importantes en términos de recursos, pero de cuyo efecto (o poco alcance) podían extraerse útiles lecciones de política. Finalmente, quisiera hacer notar que el relieve otorgado a la experiencia de México se debe en gran medida a la relativa abundancia de evaluaciones de impacto hechas en este país, y a su relativa escasez en otros países.

9 Cabe indicar, como punto de referencia, que la PEA agrícola disminuyó también en Argentina, Jamaica, República Dominicana y Venezuela, mientras que en los demás países (Colombia, Nicaragua, Panamá) se mantenía relativamente estable o aumentaba.

10 En la medida en que lo permitían los datos, se consideró el promedio de la participación del programa analizado en el total de los gastos en fomento productivo correspondiente a 1990, 1995 y 2001.

### 3.1 Programas de garantía de ingresos mínimos para los productores agropecuarios

La intervención en los mercados agrícolas sigue siendo importante en ciertos países, en especial en las dos economías más grandes de la región, Brasil y México. La integración regional y multilateral pondrá límites cada vez más estrechos a algunas modalidades de intervención, pero no está claro cómo evolucionará, dada la presión interna por mantener los actuales niveles de apoyo, a fin de contrarrestar los subsidios otorgados a los agricultores de los Estados Unidos y la Unión Europea (UE), y dado el lento progreso de las negociaciones multilaterales relacionadas con el sector agrícola.

En Brasil, las principales áreas de intervención gubernamental son, primero, la formación y el acopio de acervos públicos de alimentos básicos y su posterior comercialización, y, segundo, la política de garantía de precios mínimos. Lo primero tiene por objetivo principal la seguridad alimentaria. Los alimentos se adquieren por medio de los instrumentos de la política de garantía de precios mínimos, cuyo objetivo es garantizar ingresos mínimos a los productores y, a la vez, evitar grandes alzas de los precios al consumidor. Los instrumentos más importantes utilizados por el gobierno en la aplicación de esta política son: i) el programa de adquisición garantizada de productos básicos; ii) el programa de crédito subsidiado para el financiamiento de acervos; iii) el programa de remate subsidiado,<sup>11</sup> y iv) el contrato de opción de venta, que permite al agricultor vender al Estado, en una fecha futura predeterminada, la cantidad X del producto Y (trigo, maíz, arroz y algodón) a un precio preestablecido. Los nuevos instrumentos descritos en iii) y iv), utilizados a partir de 1996 en combinación con los ya existentes —levemente modificados—, permitieron estimular la participación del sector privado en la comercialización y, por consiguiente, reducir la asignación de recursos públicos a la política de garantía de precios mínimos (Gasques, 2001; Helfand y Rezende, 2001).

En México, dos programas destinados a garantizar ingresos mínimos a los productores fueron los de mayor importancia durante el período examinado. El primero fue el programa de apoyo a la comercialización, cuya finalidad es facilitar la comercialización oportuna de las cosechas de maíz, trigo y sorgo en regiones donde la oferta es mayor que la demanda, y compensar a los productores por la disminución de ingresos provocada por la eliminación de los precios de garantía y los subsidios a los insumos. Los apoyos se otorgan a los compradores de cosechas para que paguen al productor un precio de referencia en un período determinado. Este programa es administrado por Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA). El segundo es el Plan de Desarrollo Agrícola (PROCAMPO), programa de apoyo directo al ingreso, instaurado en 1993 y de duración prevista hasta 2008, cuyo propósito es compensar a los productores por la liberalización comercial y, asimismo, promover la reconversión productiva hacia cultivos rentables de acuerdo con las condiciones del mercado (Salcedo, 1999).

---

11 Este programa es similar al sistema de pagos compensatorios (*deficiency payments*) de los Estados Unidos, con la diferencia de que la prima no se paga al agricultor, sino que el gobierno paga una prima al comprador que se compromete a adquirir el producto X a los agricultores a un precio mínimo, con lo cual se cubre la diferencia entre este precio y el precio de mercado.



## El caso de México

Analizaremos primero los efectos de PROCAMPO y, después, los de ASERCA.

La superficie que se beneficia de transferencias a través de PROCAMPO se mantuvo estable en el período 1996-2000 (cerca de 14 millones de hectáreas) (OCDE, 2002). Se ha favorecido a aproximadamente tres millones de agricultores al año (Sadoulet, de Janvry y Davis, 2001), y el apoyo promedio recibido en el período 1994-1998 fue de 72,9 dólares EE.UU. por hectárea (Salcedo, 1999).

Como ya se mencionó, PROCAMPO tiene dos propósitos principales: compensar a los productores por la liberalización comercial y promover la reconversión productiva. Pese a ello, los subsidios de PROCAMPO no se otorgan en función de los niveles de producción pasada, ni tampoco en función del valor de las ventas que regía antes de la liberalización. De hecho, para ser elegible, no importa que un productor no haya vendido ninguno de sus cultivos en el mercado y, por lo tanto, tampoco importa que no haya sido afectado por la caída de precios como consecuencia de la apertura comercial y de la eliminación de los precios de garantía y de los subsidios a los insumos (Sadoulet, de Janvry y Davis, 2001). Resulta claro entonces por qué PROCAMPO no ha logrado compensar a los productores que producen bienes que compiten con importaciones, o sea, la mayoría (Wiggins et al., 2002; Salcedo, 1999). Tampoco se trata de un programa dirigido a los campesinos pobres, o pequeños productores rurales, ya que los subsidios se otorgan por hectárea, independientemente del tamaño de la explotación. De hecho, PROCAMPO se caracteriza por un fuerte sesgo a favor de las grandes explotaciones. Los productores con predios de menos de cinco hectáreas, que constituyen el 45 por ciento de la PEA agrícola, reciben solo un 10 por ciento de las transferencias (Sadoulet, de Janvry y Davis, 2001).

Sin embargo, PROCAMPO ha impactado sustancialmente en el ingreso de los agricultores menos integrados en el mercado, y de ahí su relevancia como instrumento de combate de la pobreza, pese a que esto último no está entre sus objetivos (Salcedo, 1999). El sector ejidal, ahora parcialmente privatizado (véase la sección sobre la titulación de la propiedad agraria), presenta altos niveles de pobreza. La mayoría de los ejidatarios tienen acceso a PROCAMPO, y Sadoulet, de Janvry y Davis (2001) demuestran que el programa ejerció un impacto muy positivo sobre los ingresos agrícolas y sobre los ingresos totales del sector ejidal, independientemente del tamaño del predio.<sup>12</sup>

Controlando por la posesión de activos físicos y otras características de los hogares,<sup>13</sup> Sadoulet, de Janvry y Davis (2001) concluyen que el efecto marginal de las transferencias de PROCAMPO sobre la variación del ingreso total de los hogares es significativo: por cada peso adicional recibido los ingresos aumentan entre 1,5 y 2,6 pesos. Por otro lado, se encontró que la magnitud del multiplicador varía en forma directamente proporcional con el tamaño del predio y la ubicación en las regiones del centro y del golfo, e inversamente proporcional con el número de adultos del hogar (es decir, precisamente los hogares que tienen menos posibilidades de recurrir a mano de obra familiar para generar ingresos) y la etnia (es decir, si el hogar es indígena o no). En el caso del tamaño del predio se encontró, además, que el multiplicador de ingreso es de

12 La evaluación de Sadoulet, de Janvry y Davis (2001) se basa en dos encuestas, una realizada en 1994 por el Gobierno de México y la Universidad de California en Berkeley antes de la aplicación del programa, y otra realizada en 1997 por el Gobierno de México y el Banco Mundial. La muestra abarcó 958 hogares.

13 Capital humano, etnia, migración permanente, pasada y actual de miembros del hogar, acceso a asistencia técnica y a crédito formal.

solo 0,24 para los predios más pequeños (menos de tres hectáreas), de 2,77 para los de tamaño mediano (entre tres y siete hectáreas), y de 2,04 para los de más de siete hectáreas. Esto se halla en consonancia con la noción de que no son los hogares más pobres ni los más ricos los que se benefician en mayor medida de PROCAMPO, sino los que poseen predios medianos y tienen subutilizada la tierra debido a restricciones de liquidez.

Lo anterior indica, además, que los subsidios se utilizan para incrementar la productividad de los predios, en consonancia con las respuestas de los hogares en la encuesta (70 por ciento afirmaron que habían utilizado los subsidios para adquirir insumos), y que esto impacta a la vez positivamente en la generación de ingresos agrícolas.

Sadoulet, de Janvry y Davis (2001) prueban directamente esta hipótesis, y concluyen que el programa tiene un efecto multiplicador positivo en el ingreso agrícola, equivalente a 0,19 pesos. Este efecto depende sobre todo de la posesión de tierra bajo riego y, en menor medida, del acceso a asistencia técnica. El acceso al crédito reduce el efecto multiplicador, lo que indica que PROCAMPO ha funcionado como un sustituto del primero. Finalmente, si hubiera errores, serían de subestimación del impacto del programa, dado que es probable que parte del ganado poseído en 1997 (después de la instauración de PROCAMPO) haya sido adquirido mediante los subsidios que este otorga.

No obstante, los autores resaltan que en el sector ejidal, PROCAMPO no ha logrado uno de sus propósitos, el de reconversión productiva hacia cultivos competitivos en un contexto de apertura comercial. Los recursos adicionales del predio se destinan a comprar más insumos y no nuevas tecnologías. Esto parece deberse a que los ejidatarios tienen un acceso muy reducido al crédito (solo un 18 por ciento obtiene crédito formal) y a otros programas de ayuda del gobierno (solo un 13 por ciento y un siete por ciento, respectivamente, se beneficia de los programas de Alianza para el Campo y de asistencia técnica). Los efectos multiplicadores de PROCAMPO podrían incrementarse mediante políticas complementarias en estos dos ámbitos.

La política de apoyo directo a la comercialización, creada como complemento de PROCAMPO, ha beneficiado principalmente a los productores más capitalizados. Conforme explica Salcedo (1999, p. 73), estos apoyos se otorgan por volumen y en función de la distancia existente entre las zonas productoras y las principales zonas de consumo (e incluso, de acuerdo con el grado de organización de los productores, que determina la eficacia de su cabildeo), por lo cual los productores más favorecidos han sido los situados en el noroeste, donde se ubican las explotaciones más grandes y modernas, y donde los agricultores están más organizados.

Esto ha conducido, a su vez, a una tendencia hacia la concentración de la producción, aunque en algunas regiones hubo también una concentración de la tierra. Los cambios en los precios relativos, la contracción de la oferta de crédito agropecuario entre 1994 y 1998, junto con la eliminación de las tasas de interés subsidiadas, reforzaron esta tendencia, por la presión ejercida sobre aquellos pequeños productores que no podían autofinanciarse (Salcedo, 1999).

En conclusión, ninguno de los programas tuvo efectos tangibles en el sentido de volcar a los pequeños y medianos agricultores hacia la producción de rubros más competitivos. Sin embargo, mientras el programa de apoyo a la comercialización fue incapaz de beneficiar a los pequeños productores familiares, que eran su principal grupo objetivo —con lo cual aumentó, además, la inequidad en el campo mexicano—, PROCAMPO, por el contrario, pese a favorecer a los agricultores más grandes, ha tenido un impacto favorable en el ingreso de los hogares campesinos pobres. Por un lado, incide directamente en los ingresos de los beneficiarios, especialmente los

hogares rurales más pobres y/o aquellos que están menos integrados en el mercado; por otro, según datos provenientes del sector ejidal, sus transferencias tienen también importantes efectos indirectos, dado que la mayoría de los subsidios se destinan a fines productivos.

Por último, y en forma más general, es razonable suponer que los efectos en términos de concentración de la producción y de la tierra observados en México y en varios otros países son resultado del proceso de reformas estructurales (David, Dirven y Vogelgesang, 2000; Wiggins et al., 2002), y que habrían sido aún más intensos si el Estado hubiera abandonado completamente la política de comercialización.

### 3.2 Irrigación

Según se ha demostrado, el acceso a tierra irrigada en los países en desarrollo tiene un claro efecto positivo en lo que atañe a elevar el ingreso agrícola y, asimismo, a disminuir su inestabilidad. Además de mejorar las condiciones de vida de los agricultores en el ámbito local, la agricultura irrigada es un instrumento para el logro de la seguridad alimentaria en el ámbito nacional, toda vez que permite una producción más amplia y variada (Ringler, Rosegrant y Paisner, 2000). La FAO (2003) estima que los campos de cereales irrigados tienen un rendimiento físico por hectárea más de dos veces superior al obtenido en condiciones de secano.

En América Latina parece haber un gran potencial no aprovechado, dadas las vastas zonas agrícolas no regadas aún (Ringler, Rosegrant y Paisner, 2000). Aunque el sector privado ha desempeñado tradicionalmente un rol importante en el desarrollo de sistemas de riego en América Latina, la intervención del gobierno ha sido bastante significativa en algunos países. Entre 1990 y 2001, aquellos que asignaron una mayor proporción de recursos financieros a inversiones en infraestructura de riego con relación al total destinado a programas de fomento productivo fueron, en orden decreciente: Perú, República Dominicana, Ecuador, Chile, México y Venezuela.

Con excepción de República Dominicana y Venezuela, estos países tienen una fracción importante de la tierra arable y de los cultivos permanentes bajo riego. Chile exhibe el mayor porcentaje (cerca de 80 por ciento en 2002), en parte debido a una baja y decreciente superficie destinada a estos fines. Aunque en Perú un 30 por ciento de la tierra arable y de cultivos permanentes estaba bajo riego en 2002, esta proporción ha experimentado un descenso desde los años setenta, a diferencia de lo que ha ocurrido en la mayoría de los países de América Latina.<sup>14</sup>

La naturaleza de los proyectos de riego y el modo en que se manejan los sistemas correspondientes difieren mucho de un país a otro. En Chile, por ejemplo, merced a un programa ejecutado a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), se ha privilegiado el mejoramiento, la rehabilitación y la construcción de obras de riego, la ejecución de obras menores y de riego intrapredial, y las inversiones directas en riego para pequeños agricultores (Portilla, 2000).<sup>15</sup>

14 Cálculos propios sobre la base de antecedentes de FAOSTAT (según actualización de abril de 2005).

15 Los beneficios de la privatización de los derechos sobre el agua en Chile no son objeto de nuestro análisis, pero cabe notar que las conclusiones de los diversos estudios sobre la materia son muy heterogéneas e incluso opuestas (Bauer, 1997). Cabe indicar, por otro lado, que esta concentración en proyectos pequeños resulta, en parte, del proceso de privatización de los derechos de propiedad sobre los recursos hídricos, como consecuencia de lo dispuesto por el Código de Aguas (Ley No. 1.122 del 29 de octubre de 1981). Esta ley prevé el cofinanciamiento privado de todos los nuevos sistemas de riego, hasta un máximo de 75 por ciento. Asimismo, aunque algunos grandes proyectos, como represas, son todavía financiados en su totalidad por el presupuesto público, tienen que ser aprobados de todos modos por los usuarios (Ringler, Rosegrant y Paisner, 2000).

El hincapié que tradicionalmente ha hecho el Gobierno de Perú en grandes proyectos hídricos se explica por la necesidad de llevar agua de los Andes a la costa, donde están las mejores tierras agrícolas, las cuales, dadas sus condiciones climáticas, dependen enteramente del riego (Eguren y Cancino, 1999). Muchos de esos proyectos fueron ejecutados pese a no tener viabilidad económica (Ringler, Rosegrant y Paisner, 2000). Un problema importante en Perú es la pérdida de superficie regada a causa de problemas de salinidad e inundación, así como de la falta de financiamiento para reparar y hacer funcionar los sistemas, entre ellos el bombeo de agua (FAO, 2000).

En México, el Programa Nacional de Irrigación y Drenaje (instaurado en 1989) dividió sus recursos entre: i) el mejoramiento de la eficiencia de las unidades de bombeo (Programa de Uso Racional del Agua y la Energía), y ii) la rehabilitación de la infraestructura de los distritos de riego y el desarrollo de pequeñas redes de irrigación (Programa de Desarrollo Parcelario y de Redes Pequeñas de Riego, PRODEP). Paralelamente, se han seguido transfiriendo distritos de riego a los usuarios, política iniciada en 1988. Asimismo, reconociendo la escasa eficiencia del riego y el bajo nivel de tecnificación de gran parte del existente, el Gobierno de México empezó a ejecutar en 1996 el programa Fertiirrigación, que consiste en la instalación de sistemas de riego que permiten la entrega de fertilizantes, de forma de incrementar la productividad de la tierra y reducir el consumo de agua (Salcedo, 1999).

El programa Fertiirrigación ha permitido aumentar en mucho la superficie regada por aspersión y la de riego localizado, con lo cual han disminuido de manera notable las pérdidas de agua. Una parte importante de las tierras bajo riego localizado se ha aprovechado para el cultivo de frutales (FAO, 2000). Asimismo, el incremento de los rendimientos de las principales hortalizas (entre 30 por ciento y 50 por ciento entre 1982 y 1997) puede atribuirse, en gran medida, a la implantación de sistemas de riego presurizado y por goteo y de sistemas de fertiirrigación. Según Salcedo (1999, p. 53), se estima que en el estado de Sinaloa (noroeste), principal productor de hortalizas de exportación de México, esta tecnología de punta se utiliza en alrededor de 40 por ciento de la superficie cultivada. Sin embargo, los productores con bajas rentabilidades y con préstamos en mora ante la banca comercial no han podido beneficiarse de este programa, como tampoco el subsector cafetalero, caracterizado por un gran número de productores con pequeñas parcelas de bajo nivel tecnológico.

### **¿Qué factores determinan la eficacia del riego?**

Según Jones (1995), las tasas de rentabilidad interna de los proyectos de irrigación de América Latina son bastante inferiores al promedio internacional, lo que parece deberse a la ineficiencia del riego, con algunas excepciones (Ringler, Rosegrant y Paisner, 2000). Se estima que uno de los factores que más contribuyen a esta ineficiencia es la duración excesiva del riego, seguida de pérdidas en la conducción (Alfaro y Marín, 1994; FAO, 2000). Además, según Easter, Plusquellec y Subramanian (1998), los sistemas de irrigación de muchos países en desarrollo operan en un círculo vicioso: la falta de mantenimiento ocasiona un mal servicio de irrigación, lo cual conduce a bajos niveles de satisfacción de los usuarios, que dejan entonces de cumplir con los pagos debidos. Ello reduce el presupuesto disponible para mantenimiento, y el ciclo se repite. Asimismo, la inversión en grandes proyectos de riego suele beneficiar en forma tangible solo a los productores más grandes. En cambio, los proyectos de microrriego (por ejemplo, el del INDAP en Chile) y las inversiones en tecnología de riego (por ejemplo, Fertiirrigación en México) han resultado provechosos para los pequeños agricultores (Echeverría, 1998a).

Reconociendo que la ineficiencia de los proyectos de riego va mucho más allá de las deficiencias en el plano de la infraestructura física, los organismos internacionales de desarrollo han tomado en consideración de forma creciente las idiosincrasias institucionales de los sistemas de irrigación de cada país.

Conocidos son los beneficios que acarrea la participación de los usuarios en el manejo de los sistemas de riego como forma de solucionar los problemas de mantenimiento. Uno de las experiencias más exitosas a este respecto es la de México, donde se transfirió la propiedad de importantes distritos de riego a los usuarios a partir de 1989.<sup>16</sup> Sin embargo, esta privatización ha implicado un incremento, en muchos casos substancial, de los costos que pagan los usuarios. Dado que se trata de un costo fijo, los más afectados son los pequeños agricultores. El gobierno puede desempeñar un papel importante en el aumento de la productividad de este segmento, ofreciendo servicios de extensión, de acceso al crédito y de comercialización que les permitan beneficiarse en mayor grado del riego (Svendsen, Trava y Johnson, 2000).

El caso de Perú ilustra el efecto de los problemas institucionales en la eficiencia de los sistemas de irrigación. Según Solís (2002, p. 427), los proyectos de construcción y mejoramiento de obras de riego en la sierra peruana están en su mayoría abandonados, subutilizados o simplemente no han logrado inducir los cambios para los que fueron concebidos, porque los agentes de desarrollo suelen desconocer los aspectos técnicos, organizativos, distributivos y de gestión y administración de los sistemas de riego tradicionales (p. 429). Por otro lado, según Eguren y Cancino (1999, p. 22), la infraestructura de riego fue establecida, en buena medida, a escala de la gran propiedad agraria. Las cooperativas creadas por la reforma agraria mantuvieron esa escala, pero, debido a su posterior parcelación en predios familiares, el sistema de canales, bocatomas y drenajes ha tendido a complicarse de manera extraordinaria, lo que ha aumentado la ineficiencia en la utilización del agua y los conflictos en torno a ello.

Finalmente, hay un creciente reconocimiento de la importancia del territorio —y, más concretamente, del grado de acceso a los mercados— para el éxito o el fracaso de proyectos de irrigación que son en todo lo demás similares.

### 3.3 Titulación de la propiedad agraria

En casi todos los países de América Latina se han llevado a cabo programas de regularización de la propiedad agraria, muchos de ellos auspiciados por instituciones financieras multilaterales o bajo recomendación de estas (Barnes, 2003). Aquí nos referiremos a la experiencia de Honduras, México, Nicaragua y Perú.

Los programas de titulación implantados en estos países (generalmente combinados con la modernización del registro y el catastro de las tierras, así como del establecimiento de las instituciones pertinentes) tienen del doble objetivo de mejorar el acceso al crédito bancario y de promover la transferencia de tierra a los productores más eficientes, sea a través del arriendo o de la adquisición de tierras. Por lo menos en Honduras y México, estos programas han logrado un grado de cobertura muy alto.

---

16 Mientras tanto, la experiencia de Colombia parece representar una excepción a este respecto (Svendsen, Trava y Johnson 2000).

En algunos países, estas medidas han conducido a una mayor inequidad de género (porque suele asignarse el título al hombre jefe del hogar) y una mayor discriminación de los pueblos indígenas (a causa de la destrucción de modos tradicionales de propiedad colectiva). Como es dable esperar, también hay ejemplos en sentido contrario (Deere y León, 2001). Sin embargo, como se muestra a continuación, las expectativas de que estos programas dieran a los pequeños agricultores familiares mayor acceso a los mercados de tierras y de crédito no se han convertido aún, por lo general, en realidad.

En México, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) surgió en 1992, como consecuencia de la modificación del marco jurídico sobre tenencia de la tierra que dio por terminado el programa de distribución de tierra ejidal.<sup>17</sup> Asimismo, la nueva ley agraria revocó la obligación de trabajar la tierra como requisito para mantener los derechos sobre esta, y ha propiciado la formación de empresas mixtas entre los ejidos y el sector privado. El PROCEDE permite que los ejidatarios obtengan certificados de propiedad transferibles que dan derecho a vender (aunque solo dentro del mismo ejido), a arrendar y a utilizar la tierra bajo su control como garantía ante la banca comercial (el Banco Nacional de Crédito Rural, que otorgaba créditos a tasas subsidiadas a los ejidos, fue reestructurado en 1989 y posteriormente liquidado en 2003). Además, los ejidatarios pueden optar por privatizar sus derechos de propiedad y postular a la obtención del dominio pleno (Luers, Naylor y Matson, 2005).

Aun sin estar oficialmente autorizado, el mercado de arriendo de tierras ejidales siempre ha sido, en la práctica, bastante activo.<sup>18</sup> La inseguridad jurídica tampoco es motivo de mayor preocupación para los ejidatarios. Por lo tanto, el principal beneficio de la reforma de la ley agraria parece ser el mayor acceso al crédito, dada la posibilidad de ofrecer a la banca comercial, como garantía, los certificados de PROCEDE. Sin embargo, no parece existir una relación significativa entre participación en el PROCEDE y activos ejidales (por ejemplo, tierra en usufructo individual y equipamiento agrícola), y, por ende, entre participación en el PROCEDE y mayor productividad. Teóricamente, si el no tener acceso a garantía fuera un obstáculo para la obtención de crédito, y la falta de este constituyese a su vez un freno para la adquisición de activos, entonces debería existir una relación positiva entre participación en el programa y posesión de esos activos. Es decir, la principal motivación para participar en el PROCEDE no parece ser la posibilidad de acceder a la garantía. Esto significa que para aumentar la inversión en la pequeña agricultura mexicana y, por ende, su productividad, son necesarias otras intervenciones más directas (Johnson, 2001).<sup>19</sup>

Escalante (2001) tampoco encontró pruebas de la relación entre acceso al crédito y estatuto jurídico de la tierra agrícola ejidal. La existencia de buena infraestructura, la calidad de la tierra, el potencial productivo y la solvencia de los productores son los factores determinantes del acceso al crédito.

---

17 En 1990, la mitad de la tierra agrícola estaba bajo control de los ejidos.

18 Se estima que entre 50 por ciento y 90 por ciento de las tierras ejidales irrigadas del noroeste, y entre 35 por ciento y 50 por ciento de las mismas tierras correspondientes al secano, estaban arrendadas antes de la promulgación de la nueva ley agraria (Johnson, 2001).

19 El programa Alianza para el Campo, cuyo objetivo es incrementar la productividad agrícola a través del uso de equipos modernos y nuevas tecnologías y, asimismo, reducir la pobreza en las áreas rurales, pretende colmar esta laguna, por medio de un amplio conjunto de subprogramas, entre ellos la entrega de subsidios para la adquisición de insumos y/o servicios.

Asimismo, las nuevas inversiones dentro del sector agropecuario no han estado relacionadas, por lo general, con los cambios en la legislación agraria. De hecho, en el caso del sector ejidal han predominado las inversiones en bienes inmuebles y ecoturismo (Salcedo, 1999). En las zonas costeras del estado de Sonora, donde la industria camaronera ha registrado un rápido crecimiento, la posesión de títulos del PROCEDE no ha sido suficiente para acceder al crédito y realizar así las inversiones requeridas. De hecho, la gran mayoría de las granjas camaroneras pertenecientes a ejidatarios se crearon en el período anterior a la reforma, con apoyo de un programa público focalizado. Las nuevas inversiones en el sector han sido hechas por empresas privadas que compraron tierras a ejidatarios en posesión del dominio pleno (Luers, Naylor y Matson, 2005).

En Honduras y Nicaragua, los programas de regularización de la propiedad agraria tampoco lograron mejorar el acceso al crédito de los pequeños propietarios o cambiar sustancialmente la estructura fundiaria con relación al período anterior a las reformas, pese al mayor dinamismo del mercado de tierras (arriendo y compraventa). Esto deriva, entre otras cosas, del hecho de que: i) en ambos países aumentó, entre mediados y fines de la década de los noventa, el porcentaje de tierra agrícola en arriendo (3,4 por ciento en Honduras en 2000 y 5,3 por ciento en Nicaragua en 1999), pese a que este mercado continuó siendo incipiente, y ii) la inequidad entre los propietarios permaneció básicamente inalterada, ya que el dinamismo del mercado de compraventa registrado en los primeros años de la reforma se manifestó esencialmente en los eslabones más altos de la distribución. Como consecuencia de la drástica reducción de la oferta de crédito público (véase el Recuadro 1) y de la provisión de asistencia técnica, la situación de los pequeños productores a fines de la década de los noventa era ya dramática, y eso antes del paso del huracán Mitch y de la caída de los precios del café (Boucher, Barham y Carter, 2005).

#### RECUADRO 1

##### LA PROVISIÓN DE CRÉDITO AL SECTOR AGRÍCOLA EN NICARAGUA EN LOS AÑOS NOVENTA

Como parte del proceso de reformas estructurales iniciado a comienzos de la década de los noventa, el crédito otorgado a través del Banco Nacional de Desarrollo (BANADES) experimentó cortes progresivos a partir de 1991. Entre la cosecha 1991/1992 y la de 1997/1998, el valor de los créditos nuevos otorgados se redujo 74,4 por ciento (a precios constantes), y la superficie financiada disminuyó 88,9 por ciento. Los créditos para los cultivos tradicionales, de los que dependen los agricultores más pequeños, fueron los que enfrentaron una disminución más drástica. De igual manera, entre 1990 y 1992, la proporción del crédito de corto plazo recibido por los pequeños y medianos productores se redujo de 56 por ciento a 29 por ciento del financiamiento total, mientras que la proporción del crédito que recibieron los grandes productores aumentó de 31 por ciento a 71 por ciento. Con la acumulación de préstamos morosos, la existencia de casos de corrupción y la incapacidad de invertir el sesgo a favor de los grandes productores, el BANADES, que continuó siendo la mayor institución financiera del país hasta 1997, terminó siendo liquidado en 1998 (Jonakin y Enríquez, 1999).

La Financiera Nicaragüense de Inversiones (FNI), constituida en 1998, es una sociedad anónima mixta que actúa como banco de segundo nivel. Canaliza el 53,7 por ciento de su cartera de préstamos hacia el sector agropecuario, pero su contribución al financiamiento del sector es de solo 16,7 por ciento (Acevedo, 2002). El Fondo de Crédito Rural (FCR), entidad adscrita a la FNI, financia a entidades no reguladas por la Superintendencia de Bancos, como cooperativas y asociaciones de microcrédito (Rodríguez, 2001).

En consecuencia, en 1998, solo un 14,5 por ciento de los productores agropecuarios habían recibido crédito, entre ellos los clientes del BANADES. De los que no recibieron crédito, solo 26,5 por ciento estuvieron en esa situación porque «no lo necesitaban» y/o «tenían recursos propios». En 1998, los clientes más capitalizados (el 9,7 por ciento de los productores) recibían el 71 por ciento de la cartera total de crédito, y los menos capitalizados (57,1 por ciento), el 4 por ciento (Rodríguez y Gómez, 2002, p. 57).

En su estudio sobre Perú, Aldana y Fort (2001) llegan a análogas conclusiones. A partir de datos del III Censo Nacional Agropecuario (1994), estos autores evaluaron el impacto de la titulación y el registro de las tierras sobre el acceso al crédito y sobre el índice de infraestructura productiva de los productores agropecuarios de dos regiones de Perú, la costa y la sierra, tomando en cuenta al mismo tiempo el efecto de otras variables, como ubicación regional, tamaño del predio, y dotación de capital humano y maquinaria. Aldana y Fort concluyeron que en el caso de los productores con pequeñas a muy pequeñas explotaciones, el registro de la tierra no tiene ningún efecto en la probabilidad de acceder a crédito formal. En la costa (p. 21), el registro se vuelve significativo a partir de tres hectáreas, y, en la sierra, a partir de 0,5 hectáreas. No es de extrañar que en las explotaciones con una superficie superior a las mencionadas, el efecto del registro sobre el acceso al crédito sea significativo y aumente con la dimensión de los predios. Es decir, tampoco en Perú la seguridad jurídica es condición suficiente para acceder al crédito, debido a la existencia de imperfecciones en los mercados de crédito en el medio rural.

De todos estos estudios se desprende que la dotación de activos privados y la de activos públicos son factores determinantes del éxito de los programas de titulación. Por lo tanto, la política de titulación beneficia desproporcionadamente a los productores más grandes. Sin embargo, según Carter y Olinto (2003), que examinaron la situación de Paraguay, ello no es un argumento en contra de estos programas, aunque sí muestra la necesidad de prestar mayor atención a la política de crédito.

### 3.4 Investigación y extensión agrícolas

Brasil, México y Argentina son los países que tienen el sistema nacional de investigación agrícola (SNIA) más desarrollado de América Latina, tanto en términos de presupuesto como del número y la calidad de los investigadores (Morales, 1998). El gobierno cumple un rol destacado en este plano: por ejemplo, en Argentina, en 1995, el 89 por ciento de los gastos totales en investigación agrícola corrió por cuenta de los institutos públicos de investigación; en Brasil, en 1991, el 63 por ciento, y en México el 50 por ciento, pues aquí la investigación no directamente pública tiene considerable importancia: en efecto, los institutos privados aportaron 28 por ciento del gasto total, las universidades 17 por ciento, y las asociaciones de productores el 5 por ciento restante. En contraste, en Colombia, estas últimas tienen una participación nada desdeñable, pues sus gastos representaron, en 1993, cerca de 33 por ciento del gasto total en investigación, al tiempo que a los institutos públicos correspondía el 61 por ciento (Morales, 1998, sobre la base de Echeverría, Trigo y Byerlee, 1995). Por otra parte, el 80 por ciento de los gastos públicos totales destinados a investigación agrícola en la región en su conjunto se concentra en cuatro países: Argentina, México, Brasil y Colombia. Solo el presupuesto de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) representó, en 1997, aproximadamente dos tercios del presupuesto total de todos los institutos públicos de investigación de América Latina y el Caribe (Echeverría, 1998a, p. 1104).

Si además de los gastos en investigación y desarrollo (ID) se toman en cuenta los gastos en extensión agrícola, se llega a un escenario similar. De acuerdo con las cifras de GPRural, los tres países que gastaron más en términos absolutos en 1990, 1995 y 2001 fueron Argentina, Brasil y México. Además, en Argentina se asignó a extensión agrícola una parte considerable del presupuesto total para el sector agrícola.



En la década de los noventa se reformó la política de investigación agraria de Argentina, en virtud de lo cual se hizo mayor hincapié en transferencia tecnológica y servicios de extensión, a expensas de la investigación. El más importante de los nuevos programas de intervención es el llamado Cambio Rural, programa federal iniciado en 1993 para fomentar la reconversión productiva de los agricultores pequeños y medianos, con el objetivo principal de ayudarlos a enfrentar el proceso de reformas estructurales y apertura de la economía (Paulino, 2001). En México se pusieron en marcha en 1996 dos programas de extensión enmarcados en el programa Alianza para el Campo, a saber, el Sistema Nacional de Capacitación y Extensión (SINDER) y el Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT), después de más de una década en que el Estado estuvo en gran medida ausente de las actividades de extensión. El fin último del SINDER es la seguridad alimentaria, por lo cual sus principales subprogramas apuntan hacia los pequeños y medianos agricultores de las zonas donde se cultivan rubros tradicionales como granos básicos, café, semillas oleaginosas y leche. El objetivo fundamental del PEAT es ayudar a los productores de granos básicos, especialmente a aquellos que cultivan maíz y frijoles. El Gobierno de México puso en funciones, también en la segunda mitad de los años noventa, el programa Kilo por Kilo, en virtud del cual los agricultores pueden cambiar sus semillas tradicionales por variedades mejoradas (Salcedo, 1999). Recientemente (2002/2003), Nicaragua implantó un programa similar (Libra por Libra), que incluye un componente de asistencia técnica, además de la entrega de semillas mejoradas a los productores de granos básicos.

En todo caso, las empresas privadas han ganado importancia en la transferencia tecnológica, sobre todo en algunos de los subsectores más dinámicos, como crianza de aves de corral en México (Salcedo, 1999), frambuesas en Chile (Guaipatín, 2004), y hortalizas en Guatemala (Dirven y Ortega, 1996). El sector privado tiene un rol particularmente destacado en la distribución de semillas transgénicas (Portilla, 2000).

### **¿Cuán importantes son los gastos públicos en la investigación agrícola?**

Cabe decir, en primer lugar, que dado el carácter de bien público de los resultados de la investigación, es probable que el sector privado deje de lado ciertos renglones de la investigación, esto es, no invierta en ellos. Por otra parte, es bien sabido que, en un contexto de liberalización comercial, la tecnología es crucial para el mantenimiento y la creación de ventajas competitivas. Por lo tanto, la reducción del gasto público en investigación agrícola podría restarle competitividad a la agricultura latinoamericana (Echeverría, 1998a). Trigo et al. (2000), en el contexto de la investigación en biotecnología, argumentan que el apoyar esta modalidad en el ámbito local permitiría, a la larga, resolver serios problemas agrícolas regionales, en particular en las regiones de clima no templado y que no son una prioridad para las empresas transnacionales productoras de semillas.

Basado en la experiencia de los subsectores agrícolas dinámicos de Brasil (frutas tropicales), Ecuador (flores, brócoli y frutas) y Guatemala (hortalizas) durante los años noventa, Damiani (2000) concluye que la investigación pública desempeñó un rol importante en cuanto a atraer al sector privado a invertir en estos rubros. La identificación de nuevos productos con potencial exportador y adaptados a las condiciones locales, así como los análisis de rendimiento potencial y de respuesta a factores exógenos, contribuyeron a reducir las expectativas de riesgo asociadas a la reconversión de la producción hacia nuevos cultivos. Aún más, como es ampliamente sabido, la intervención pública durante los años sesenta permitió que Chile adaptara la tecnología foránea a las condiciones

locales y se transformara, con el tiempo, en uno de los mayores productores de frutas del mundo, mientras que en otros países de la región el aumento de las exportaciones de productos agrícolas no tradicionales tuvo lugar mucho después (David, Dirven y Vogelgesang, 2000; Murray, 1999).

En México y Colombia, se han desarrollado algunos rubros específicamente para los pequeños productores (algodón Bt y plátano resistente a plagas, respectivamente). Sin embargo, la mayoría de los avances de la ID en biotecnología han ido en beneficio de los grandes agricultores. El mejoramiento de las variedades no comerciales de los rubros utilizados por las comunidades rurales ha recibido relativamente poca atención de los institutos de investigación pública (Trigo et al., 2000).

Junto con los gastos en infraestructura rural, los gastos en ID del sector agrícola han sido factores determinantes de la reducción de la pobreza rural en China y India (Fan, Zhang y Zhang, 2002; Fan, Hazell y Thorat, 1999). A causa de la muy desigual distribución de la tierra en América Latina, en combinación con el mayor grado de desarrollo relativo promedio del sector agrícola, el impacto de la ID en la reducción de la pobreza en la región es menor que el que se ha estimado para África y Asia (Thirtle, Lin y Piesse, 2003). No obstante, en este último resultado no se considera la gran heterogeneidad existente entre los países de la región y dentro de estos. La adopción de nuevas tecnologías puede tener claros efectos directos allí donde la pobreza rural está representada predominantemente por minifundistas, que cultivan sobre todo para el autoconsumo y/o producen algunos excedentes para la venta, como es el caso de Centroamérica, del altiplano andino y del nordeste de Brasil. Por otro lado, la investigación agrícola enfocada en productos básicos puede ayudar a reducir la pobreza en forma indirecta, dado que la mayoría de los hogares rurales latinoamericanos son compradores netos de alimentos (de Janvry y Sadoulet, 2002).

### **3.5 Mejoramiento de las condiciones sanitarias del sector**

En un estudio sobre los países clasificados como de ingresos bajos y medianos, Henson y Loader (2001) muestran que los requisitos sanitarios y fitosanitarios son la principal barrera para la exportación de productos agropecuarios hacia la UE. En otros mercados importantes, como los Estados Unidos, se imponen requisitos igualmente estrictos, sobre todo en el caso de los productos de origen animal, las frutas, las hortalizas y las plantas. Estos tres últimos rubros están entre los productos agropecuarios más dinámicos en el mercado mundial, y representan una porción creciente de las exportaciones de América Latina hacia el mundo (CEPAL, 2005). Finalmente, las condiciones sanitarias del sector de granos básicos tienen importantes consecuencias para la seguridad alimentaria.

Argentina y Chile forman parte del pequeño grupo de países que empezaron a priorizar el mejoramiento de las condiciones fitosanitarias del sector agropecuario ya en la década de los ochenta. Ambos son grandes exportadores de productos agropecuarios, y ello ha incentivado la inversión en programas de sanidad vegetal y animal, lo que es fundamental para entrar en los mercados más atractivos en cuanto a precios. Por ejemplo, el reconocimiento de la fuerte institucionalidad y de la escasa presencia de plagas y enfermedades en Chile permitió que se incorporaran en el acuerdo con la UE procedimientos de equivalencia detallados en materia de medidas fitosanitarias, y que fueran aprobados en forma provisional establecimientos agropecuarios sin inspección previa, para efectos de importación en subsectores considerados prioritarios.

En Argentina, según Ghezán, Mateos y Elverdín (2001), aunque el Estado mantiene su papel de promoción y auditoría en materia de erradicación y control de enfermedades, se han registrado cambios a este respecto, el más importante de los cuales es la transferencia de responsabilidades a los beneficiarios. Los principales programas en este sentido fueron el plan de Control y Erradicación de la Fiebre Aftosa y el programa de zona libre de cancrisis de los cítricos en el noreste del país, junto con programas similares dirigidos contra otras plagas (por ejemplo, contra el picudo del algodónero y la mosca de la fruta). Argentina logró llegar a la categoría de país libre de aftosa en 1999, pero tras el brote de la enfermedad en 2001, se recomenzó la campaña de vacunación (Economic Research Service, 2002). El cierre de mercados como consecuencia del brote se tradujo en una caída de las ventas por un monto de aproximadamente 500 millones de dólares EE.UU. al año (Servicio Agrícola y Ganadero de Chile, 2003). Por otro lado, varios países (entre ellos Japón) exigen que un país sea reconocido como libre de aftosa sin vacunación para aceptar importaciones de carne fresca. El brote representó, por lo tanto, un costo adicional en términos de oportunidades perdidas en este mercado (Ghezán, Mateos y Elverdín, 2001).

En Chile, las autoridades públicas han sabido aprovechar el aislamiento geográfico del país para evitar el ingreso de varias enfermedades animales. Asimismo, solo en los 12 últimos años, se ha logrado erradicar dos importantes enfermedades en caballos y cerdos (la anemia infecciosa equina y la peste porcina clásica) y la mosca de la fruta. Chile permanece libre de la enfermedad de Newcastle (aves) y de la fiebre aftosa (erradicadas en 1975 y 1981, respectivamente); por otra parte, en un estudio relativo a la encefalopatía espongiforme bovina (o enfermedad de las vacas locas) ha sido reconocido por la UE como uno de los países con mínimo riesgo sanitario. A comienzos de 2002 hubo en Chile un brote de influenza aviar, que pudo ser contenido gracias a la aplicación de un plan de emergencia, de modo que poco después, dentro del mismo año, el país fue declarado libre de la enfermedad. Pese a que Chile exporta principalmente productos agrícolas, sobre todo frutas y hortalizas, las exportaciones de origen pecuario han crecido en los últimos años, destacándose las de carne de cerdo y de aves y de leche en polvo (Soto y Oviedo, 1999). Asimismo, según Poblete (1999), el sector ganadero chileno reúne las condiciones sanitarias apropiadas para exportar a mercados, como la UE, cuyos consumidores están dispuestos a pagar precios elevados por la carne de calidad.

En México, después de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), los gastos en mejoramiento sanitario aumentaron substancialmente. Según datos de GPRural, entre 1995 y 2001 el valor afectado a este rubro en términos reales casi se duplicó, aunque sigue siendo relativamente pequeño en comparación con los gastos en programas de apoyo a la comercialización agrícola y de apoyo directo a los ingresos de los productores agropecuarios. También aumentó la incidencia de este valor en los gastos totales en programas de fomento productivo.

Siempre en México, la producción de los tres subsectores más dinámicos en los años noventa (hortalizas, principalmente tomates; frutas, y carne de ave) se destinó básicamente a la exportación, sobre todo hacia el mercado estadounidense (Salcedo, 1999). Esto tiene consecuencias importantes en términos de exigencias de calidad. Por ejemplo, en el caso del sector avícola, cuyo crecimiento ha sido excepcional, México tiene un programa permanente de vigilancia epidemiológica activa y pasiva de la influenza aviar, tanto en la avicultura tecnificada como en la de traspatio y de aves silvestres en cautiverio, mediante el muestreo serológico y virológico del 100 por ciento de las granjas tecnificadas, procedimiento a que son sometidas tres veces al año. Igualmente, en los estados libres de la enfermedad de Newcastle (aves) se aplica un programa de vigilancia, con un

esquema semejante al del programa anterior. Además, el transporte de aves y sus derivados es objeto de un control estricto. Finalmente, se están conduciendo diversos estudios epidemiológicos, con el propósito de que México sea reconocido por la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) como país libre de dos tipos de salmonelosis aviar (OIE, 2001).

### 3.6 Conservación de recursos naturales por medio de mecanismos de mercado

Los programas dirigidos a los productores rurales abarcan todo tipo de actividades relacionadas con la conservación, uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. En esta sección nos concentramos, por su carácter relativamente novedoso, en la utilización de mecanismos de mercado para la conservación de los recursos naturales, mecanismos que abren simultáneamente nuevas posibilidades de generación de ingresos. La magnitud de los daños causados por el huracán Mitch en Centroamérica contribuyó, sin duda, a que se tomara mayor conciencia de la dependencia en que se halla la población desfavorecida de los servicios que presta el medio ambiente (Pagiola, Arcenas y Platais, 2004).

Costa Rica es uno de los países precursores en el ámbito mundial de un sistema de este tipo, el Pago de Servicios Ambientales (PSA), manejado por el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). Por medio del PSA, los propietarios de bosques reciben un subsidio por los servicios ambientales de estos, como la protección del agua y la biodiversidad y la mitigación de los gases causantes del efecto invernadero. La principal fuente de financiamiento del PSA son los consumidores de combustibles. En contraste con otros mecanismos de fomento de la reforestación y la protección y el manejo de los bosques, como los certificados de abono forestal (CAF), con el PSA se ha logrado disminuir la carga presupuestaria y, al mismo tiempo, incrementar significativamente el área protegida y cubierta, aspecto descuidado en los programas de incentivos que privilegian la reforestación (Orozco y Keynor, 2002). Sin embargo, la diferencia entre la demanda y la oferta del PSA (Barrantes, 2002) indica que existen restricciones financieras por resolver.

En Colombia, Ecuador y México operan ya programas semejantes, aunque focalizados en los servicios del ecosistema en términos de provisión de agua, y en otros, entre ellos Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, El Salvador y Venezuela, se está preparando su lanzamiento con apoyo del Banco Mundial. En Colombia, grupos de usuarios pagan por actividades de conservación del agua; en Ecuador, la ciudad de Quito creó un fondo, el FONAG, con aportes de las empresas de distribución de agua y electricidad, que financia las actividades de conservación en las cuencas utilizadas por las empresas, y en México, los consumidores de agua financian la conservación de bosques ubicados en cuencas cruciales mediante el programa de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos.

En Costa Rica operan, además del PSA, otros programas basados en la misma filosofía aunque de menor alcance, como el cobro de tarifas de agua ambientalmente ajustadas en la ciudad de Heredia, con el objetivo de financiar la conservación de la cuenca hidrográfica de que depende (Pagiola, Arcenas y Platais, 2004).

Aunque estos diversos instrumentos se crearon con el propósito principal de hacer más eficiente el manejo de los recursos naturales, es perfectamente posible que contribuyan a reducir la pobreza rural, incluso generando beneficios indirectos, como la disminución de la inestabilidad de los ingresos. Sin embargo, los pobres sin acceso a tierra no pueden beneficiarse de ellos, aparte de que, según muestra la experiencia recopilada hasta el presente, su impacto sobre la pobreza

depende de una amplia serie de factores. En primer lugar, ello es función de la extensión de tierras marginales, es decir, con bajo costo de oportunidad, que es controlada por pequeños productores, y del modo en que el beneficio esperado se compara con lo anterior. En segundo lugar, requisitos no directamente relacionados con la capacidad de prestar servicios ambientales pueden afectar la posibilidad de participar en los programas (en Costa Rica, por ejemplo, se requiere prueba de pago de los impuestos territoriales y de inscripción de las tierras). Tercero, la falta de acceso al crédito, que tiende a afectar principalmente a los pequeños productores, puede ser una restricción importante para participar en programas que supongan inversiones en reforestación u otras actividades relativamente costosas de manejo de los bosques. Cuarto, los costos de transacción asociados a la contratación son fijos, independientemente del tamaño de la explotación, por lo que, en ausencia de directrices que obliguen a concentrarse en los productores más pequeños, tenderá a prestarse mayor atención a los medianos y grandes (Pagiola, Arcelas y Platais, 2004).

Al analizar los efectos de cuatro iniciativas de este tipo en Costa Rica y Ecuador, Grieg-Gran, Porras y Wunder (2005) concluyen que, pese a que en tres de los casos había criterios predefinidos en cuanto al tamaño máximo de las explotaciones controladas por los beneficiarios, en Costa Rica tendió a manifestarse un sesgo a favor de los productores más grandes y, en algunos casos, de aquellos cuyos ingresos son principalmente de origen no agrícola. Esto resulta, por ejemplo, del hecho de que los beneficiarios de programas de reforma agraria en Huetar Norte (Costa Rica) no pueden ser atendidos simultáneamente por el PSA, y si se benefician de este último, quedan imposibilitados para acceder a subsidios de vivienda. Además, hasta hace poco, no había crédito público disponible para actividades de reforestación, y el PSA no cubre los costos totales de estas. Dados los problemas de focalización existentes en Costa Rica, no es de sorprender que, pese a la mayor magnitud de los subsidios por familia, el impacto de estas iniciativas haya sido, en términos proporcionales, bastante menor que el correspondiente a Ecuador.

En resumen, las características específicas de los programas de pago de servicios ambientales influyen significativamente en el mayor o menor éxito que puedan alcanzar en cuanto instrumentos de combate de la pobreza (Pagiola, Arcelas y Platais, 2004).

### **3.7 Programas focalizados en la pequeña agricultura: el caso del INDAP en Chile**

La agricultura chilena se ha caracterizado por una profunda dualidad, pues en ella conviven, por un lado, el subsector agroexportador, tecnológicamente avanzado y competitivo en los mercados internacionales, y, por otro lado, la pequeña agricultura, con dificultades para efectuar una reconversión productiva hacia cultivos no tradicionales (David, Dirven y Vogelgesang, 2000). Traduciendo la preocupación por el deterioro de la situación económica de la agricultura familiar, la principal política de fomento productivo, medida por el monto de los gastos, fue de hecho, durante el período analizado, la de fomento productivo focalizada en la pequeña agricultura familiar.

Los estudios de impacto de los programas públicos dirigidos a los campesinos son relativamente escasos, y algunos exhiben particularidades (por ejemplo, en términos de construcción de variables, o utilización de un solo punto en el tiempo) que explican, por lo menos en parte, algunos de los resultados paradójicos detallados a continuación.

Por ejemplo, en un estudio auspiciado por el INDAP, cuyo objetivo específico era decidir qué continuidad debía darse al proyecto de Desarrollo de Comunas Pobres (PRODECOP Secano),<sup>20</sup> se utilizó un modelo econométrico cuya variable dependiente era la diferencia en el ingreso per cápita de los hogares entre los años 1996 (línea de base) y 2000, y entre cuyas variables independientes figuraban la participación en programas de fomento productivo del INDAP, la escolaridad, el número de miembros del hogar en la fuerza de trabajo, la dotación de tierra con riego, la superficie plantada con bosques y el acceso al crédito. Ahora bien, se estableció que estas cinco últimas variables estaban positiva y significativamente correlacionados con el aumento de los ingresos netos de subsidios, pero que la primera, esto es, la participación en programas de fomento productivo, tenía, paradójicamente, un impacto negativo en los ingresos. Tampoco en el caso de los ingresos agrícolas por cuenta propia de los hogares con acceso a tierra, el principal grupo objetivo del INDAP, se encuentra un impacto positivo de la participación en programas de fomento productivo. En cambio, como era de esperar, la escolaridad; la superficie de cultivos, de bosques, de frutales, de viñas y de praderas; la localización en ciertas regiones; la *disponibilidad de riego*, y el *acceso al crédito* contribuyen positivamente al incremento de los ingresos agrícolas por cuenta propia (Ramírez *et al.*, 2001).

Dado que la inversión en riego y el acceso al crédito están positivamente asociados a incrementos de los ingresos y, asimismo, fuertemente asociados a programas públicos de fomento, existe un efecto indirecto que no es captado en el modelo, porque no se discrimina qué parte de la inversión en riego (o del crédito) está asociado a PRODECOP.

Ramírez *et al.* (2001, p. 14) sugieren que la relación estadística negativa encontrada entre participación en programas de fomento productivo e incremento de los ingresos se debe a que dicha participación induce a los hogares a dedicarse a la agricultura por cuenta propia, estrategia que, en estas zonas de concentración de la pobreza, tiene menor efecto que otras opciones sobre el ingreso total y el ingreso per cápita de los hogares, conclusión en línea con las de López (2000).<sup>21</sup>

Los resultados de un estudio de Escobar, Milicevic y Berdegué (1999) sobre la comuna de Portezuelo, VIII Región, tampoco son concluyentes en lo que atañe al efecto de los programas del INDAP. En este estudio se analiza el efecto de los instrumentos de combate de la pobreza aplicados en Portezuelo entre 1991 y 1997 por varias entidades (gubernamentales y no gubernamentales), uno de los cuales fue el financiamiento por el INDAP de actividades (por ejemplo, construcción de pequeñas obras de riego) encaminadas a superar la pobreza. Los autores utilizan un modelo lineal de regresión similar al antes descrito, pero cuya variable dependiente es simplemente el ingreso neto de subsidios en la temporada de cosecha 1998/1999. El efecto de los programas de combate de la pobreza se incorpora mediante la utilización de una variable artificial para cada uno de los proyectos descritos. El hecho de que no se haya encontrado una relación significativa entre la participación en programas contra la pobreza y los ingresos tiene por lo menos dos explicaciones. Por un lado, tanto los programas del INDAP como los del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) incluyen un fuerte componente de inversión en proyectos de riego, y se ha encontrado que el acceso

---

20 Este proyecto, que se desarrolló durante el período 1996-2000, se focalizó en pequeños productores y campesinos pobres de las zonas de secano costero e interiores situadas en las regiones VI, VII y VIII, con énfasis en la transferencia de tecnología, el crédito y las inversiones en riego (Ramírez *et al.*, 2001, p. 1).

21 Basado en una encuesta realizada en 1994 a 1 000 productores con menos de 12 hectáreas básicas de riego, este autor concluyó también que la participación en los programas del INDAP tiene un impacto positivo y significativo sobre la utilización de insumos y la producción agrícola, pero no sobre el ingreso total per cápita de los hogares.

a estos se halla positivamente correlacionado con el ingreso autónomo. O sea, tal como en el caso de PRODECOP, hay un efecto indirecto que el modelo no capta, porque no se discriminan los proyectos dentro de cada programa. Por otro lado, como la variable dependiente es el ingreso en un momento determinado y no el cambio en los ingresos, la inexistencia de una relación estadística significativa entre ingresos y programas de superación de la pobreza puede resultar de la deficiente focalización de estos últimos.

Por el contrario, en la evaluación del Programa de Transferencia Tecnológica (PTT)<sup>22</sup> del INDAP, aplicado entre 1983 y 1996, se encontró una relación positiva y estadísticamente significativa entre la participación en el programa y el ingreso bruto anual de los hogares.<sup>23</sup> Según el estudio, el PTT ejerce un efecto positivo sobre el margen bruto de explotación de los predios campesinos y sobre la producción, efecto que es particularmente significativo en predios con una proporción importante de la superficie total bajo riego. Sin embargo, en algunas regiones y segmentos de la pequeña agricultura familiar, el programa tampoco tiene un efecto positivo sobre el margen bruto de explotación o los ingresos del hogar. Por ejemplo, el PTT no es eficaz en las explotaciones de muy pequeña escala.

Portilla (2000) estima que la productividad de los principales cereales cultivados en Chile se ha incrementado en un 45 por ciento gracias a la utilización de las variedades desarrolladas por el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA). Al analizar los rendimientos del trigo blanco cultivado bajo riego (ciclo 1996/1997), Portilla muestra que no hay diferencias muy grandes entre las explotaciones según el tamaño, aunque no ocurre lo mismo en el caso del trigo cultivado en secano. Ello parece demostrar la capacidad de los pequeños productores de asimilar el progreso técnico cuando se presentan las condiciones adecuadas (acceso a riego), y corrobora los resultados presentados anteriormente.

En conclusión, los programas del INDAP parecen ejercer un efecto positivo indirecto sobre los ingresos campesinos, en particular los programas referidos a inversión en riego y acceso al crédito, aunque de forma indirecta, y los referidos a transferencia tecnológica. Asimismo, los programas parecen rendir menos frutos en el caso de los hogares cuyos ingresos provienen mayoritariamente de actividades extraprediales (aunque estos no son la principal población objetivo del INDAP).

#### 4. GASTO PÚBLICO EN PROGRAMAS DE APOYO A LAS ÁREAS RURALES

Según estimaciones del CELADE, en 2000 el 24,1 por ciento de la población total de América Latina residía en zonas rurales. Entre los 18 países que figuran en la base de datos de la FAO, Bolivia, Ecuador, Jamaica, Paraguay, República Dominicana y los de Centroamérica superan ese

22 Entre otras fuentes, esta evaluación (Comité Interministerial de Desarrollo Productivo, 1998) se basa en una encuesta general a 2 868 hogares y predios campesinos de las regiones V, VI, VII, VIII y X. A pesar de que en ese estudio no se dispuso de una línea de base, esta limitación se superó asegurando que no existían diferencias estadísticamente significativas en el ámbito nacional entre el grupo de tratamiento y el grupo de control en la temporada 1996-1997 en términos de variables que no son, en principio, modificadas por el PTT, como edad y educación. Simultáneamente, la limitación se superó mediante análisis estadísticos por distintos estratos de hogares. Estos datos cuantitativos se complementaron con estudios de caso (Comité Interministerial de Desarrollo Productivo, 1998, p. 8).

23 Ingreso bruto anual de los hogares = margen bruto agropecuario del predio + valor imputado a la mano de obra familiar efectivamente empleada en el predio + ingresos extraprediales autónomos y no autónomos.

promedio en más de 10 puntos porcentuales. Pese a la magnitud de la población rural de estos países, solo Costa Rica, Panamá y República Dominicana están entre los que en 2001 superaron o estuvieron muy cerca del promedio gastado por habitante rural en América Latina, con exclusión de Uruguay (véase el Gráfico 2).

Por norma general, los países que invierten poco en el agro tienen altas tasas de pobreza rural (por ejemplo, Bolivia y Honduras), aunque los altos gastos por habitante rural no están necesariamente asociados con bajas tasas de pobreza, como lo ilustra el caso de México. Los países con las tasas más bajas de pobreza rural, Chile y Costa Rica, figuran entre los que más invierten per cápita (CEPAL, 2004).

Frente a recursos limitados, es necesario sopesar los beneficios de la inversión pública en educación y salud/nutrición, que son decisivos a largo plazo, y los efectos de corto plazo de proyectos con componentes productivos y/o de infraestructura. El resultado de los programas de transferencias condicionales a hogares pobres aplicados en Brasil, Colombia, Honduras, Jamaica y Nicaragua —en parte como consecuencia del éxito obtenido en México con el programa Oportunidades, sucesor del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que se revisa en detalle más adelante— muestra que lo primero también puede producir beneficios en el corto plazo, contribuyendo además a cortar el ciclo vicioso de la pobreza, ya que las transferencias dependen del cumplimiento de ciertas metas relacionadas con la nutrición, la salud y la escolaridad de los niños de los hogares beneficiarios (BID, 2003).

Finalmente, en el contexto africano, Devereux (2002) ha mostrado que ciertas políticas de protección social, más que de promoción de la productividad, como los apoyos directos al ingreso, pueden tener efectos sostenidos sobre la pobreza, dado que los más pobres utilizan buena parte de esas transferencias para financiar micro-actividades generadoras de ingreso y para adquirir bienes e implementos productivos. No hay razón alguna para pensar que los pobres rurales de América Latina estén imbuidos un espíritu menos empresarial que los de África, como lo demuestra la experiencia de PROCAMPO (México).

#### **4.1 El impacto de los gastos en servicios sociales en zonas rurales de México y Perú**

En México, los gastos en servicios sociales representaban en 2001 el 84 por ciento del gasto en las áreas rurales.<sup>24</sup> El programa Oportunidades (ex PROGRESA) es uno de los principales receptores de recursos destinados a inversión social en las zonas rurales. El objetivo del programa es incrementar la inversión de las familias en capital humano y, asimismo, reducir la pobreza rural. Las familias elegibles reciben transferencias<sup>25</sup> en efectivo y en especie (suplementos nutricionales para embarazadas, lactantes y niños de hasta 5 años), y se comprometen a su vez a enviar a sus hijos a la escuela y a visitar periódicamente un centro de salud. En 2001, el número de hogares beneficiados ascendía a 2,6 millones, aproximadamente el 40 por ciento de los hogares rurales (Skoufias y Parker, 2001).

---

24 Cálculos propios sobre la base de cifras de GPRural.

25 Solo las madres reciben las transferencias, por considerarse que de ese modo es más probable que se utilicen para atender las necesidades inmediatas del hogar (Skoufias y Parker, 2001, p. 48).



Skoufias y Parker (2001) analizaron el impacto del programa en la escolarización, el empleo y el uso del tiempo en niños y niñas de entre 6 y 17 años. El estudio, que toma en consideración las diferencias existentes antes del programa entre la muestra de beneficiarios y la muestra de control, además de las diferencias en términos de acceso diferenciado a mercados de trabajo locales, concluye que Oportunidades tuvo un impacto significativo en esas tres dimensiones: i) disminuyó la participación promedio de niños y niñas en trabajos remunerados y no remunerados, lo que se prolongó hasta los 16-17 años de edad; ii) aumentó la probabilidad de asistir a la escuela, sobre todo de los niños de la edad correspondiente a la escuela secundaria, y iii) incrementó la asistencia escolar de las niñas en una proporción mucho mayor que el descenso de su participación en el mercado laboral, lo que sugiere que lo primero ocurre por una reducción del tiempo de ocio o del tiempo destinado a otros tipos de trabajo. Asimismo, Skoufias y Parker estiman que Oportunidades tiene un impacto en la tasa de participación en la escuela secundaria 10 veces superior al que se alcanzaría mediante la construcción de escuelas secundarias en un radio de no más de cuatro kilómetros en torno a la residencia de los beneficiarios.

El análisis de Dubois, de Janvry y Sadoulet (2002) corrobora el impacto positivo de Oportunidades sobre la permanencia en la escuela y, al mismo tiempo, demuestra un impacto positivo sobre el desempeño de los niños en la escuela primaria. Sin embargo, se encuentra un impacto negativo en cuanto al desempeño en los últimos años en la escuela secundaria. Los autores creen que esto podría deberse al desincentivo originado en el hecho de que el programa termina después del tercer año en la escuela secundaria.

En cuanto al componente del programa que apunta a mejorar la nutrición de los niños pequeños de los hogares rurales pobres, Behrman y Hoddinott (2000) reportan un efecto sustancial en lo referido a la altura promedio alcanzada por los niños y, asimismo, a la reducción de la probabilidad de que un niño tenga una estatura inferior a la normal para su edad.

Conforme a lo esperado, la asistencia a clínicas públicas de salud aumentó más rápidamente en las comunidades beneficiarias del programa que en las de control. Al mismo tiempo, disminuyó la utilización de hospitales públicos, lo que sugiere que el programa redujo la incidencia de enfermedades (Gertler, 2000). Por otro lado, la salud de los beneficiarios, niños y adultos, mejoró bastante. Por ejemplo, en los niños de hasta cinco años cubiertos por el programa las enfermedades tienen una incidencia 12 por ciento inferior a la de los niños no cubiertos.

Con respecto al impacto sobre la pobreza en el corto plazo, Schultz (2001) muestra que el programa redundó en un incremento de entre 20 por ciento y 25 por ciento en el consumo de los hogares rurales pobres. Handa *et al.* (2001) reportan un efecto positivo del programa sobre la disminución de la desigualdad de los ingresos. Además, Schultz (2001) estima que los niños de los hogares beneficiarios verán aumentar sus ingresos en ocho por ciento en su vida adulta como resultado del mayor nivel de escolaridad.

Estos estudios de impacto evalúan el efecto directo del programa. Coady y Harris (2000) utilizaron un modelo de equilibrio general, de forma de medir también sus efectos indirectos o multiplicadores. Estos autores concluyen que, en una situación en que las transferencias se financian mediante la eliminación de los subsidios a los alimentos —que tienen un efecto distorsionador—, el bienestar general se incrementa en 10,4 por ciento en comparación con la situación existente antes de la transferencia. El bienestar aumenta en todas las regiones, con excepción de la urbana, donde disminuye en 1,7 por ciento. Ello refleja el impacto de la eliminación de los subsidios a los alimentos en los hogares pobres de las áreas urbanas, que tampoco se beneficiaban del programa.

Reconociendo el carácter innovador de Oportunidades, el BID aprobó, en enero de 2001, el mayor préstamo que el banco haya otorgado jamás a México (1 000 millones de dólares EE.UU.), para financiar la consolidación y la expansión del programa hacia hogares pobres de las zonas urbanas.<sup>26</sup>

En Perú, los gastos en inversión social representaban en 2001 el 57 por ciento del gasto en las áreas rurales.<sup>27</sup> Al analizar el principal programa social del país, el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), que concentra sus actividades en las áreas de extrema pobreza de las zonas rurales, la zona andina y la selva, se concluye que si bien se ha promovido la descentralización, manteniendo al mismo tiempo costos administrativos bajos, y si bien el programa ha exhibido gran eficacia en lo que atañe al número de obras por unidad de tiempo, ha mostrado simultáneamente ciertas debilidades, relacionadas con el uso político de algunos de sus componentes y con la focalización del programa mismo (Ballén y Francke, 2003).

Uno de los capítulos más importantes del FONCODES es el apoyo alimentario. Los subprogramas más significativos a este respecto son el Vaso de Leche y los Desayunos Escolares, cuyos beneficiarios constituían en 1998 el 71,4 por ciento de todos los beneficiarios de programas de apoyo alimentario (Arana y Doig, 2001). Según estos autores, los programas de apoyo alimentario implicaron, en conjunto, un incremento promedio de 11,1 por ciento y 7,0 por ciento en el consumo total de los hogares beneficiarios de la sierra rural y la selva rural, respectivamente (15,5 por ciento y 10,3 por ciento en términos de consumo alimentario). El consumo total de los hogares en situación de extrema pobreza de estas mismas regiones se incrementó, respectivamente, en 23,1 por ciento y 16,7 por ciento (30,3 por ciento y 22,5 por ciento en términos de consumo alimentario).

No obstante, al no haberse utilizado un grupo de control y no tenerse en consideración las características de los hogares, no es posible concluir, a la luz de las cifras presentadas, si el apoyo alimentario tuvo o no un impacto positivo sobre la pobreza rural. En efecto, la diferencia estimada entre el porcentaje de pobres extremos del país (total urbano más total rural) con y sin apoyo alimentario fue bastante pequeña (2,5 puntos porcentuales) tanto en 1997 como en 2000. Si se toma en cuenta que la cobertura de los programas llegó a 50 por ciento en 1999 (contra 42 por ciento en 1996), lo anterior sugiere la existencia de problemas de focalización (Arana y Doig, 2001). De hecho, Shack (1999) estimó que en el conjunto del país (total rural más total urbano), aproximadamente un tercio de los hogares beneficiarios de programas de apoyo alimentario no eran pobres.

Otro problema de los programas de apoyo alimentario del FONCODES es la tendencia a utilizarlos políticamente. Schady (1999) concluye que entre 1991 y 1995, los gastos del Fondo tuvieron una correlación estrecha con los períodos electorales y, además, que el grueso de los recursos se destinó a regiones donde el impacto político podía ser mayor. La incapacidad de obtener financiamiento externo para este tipo de programas refleja, en alguna medida, su uso político por parte del gobierno (Ballén y Francke, 2003).

## 4.2 El impacto de los gastos en infraestructura rural: inversión en caminos

Según Fan, Zhang y Zhang (2002) y Fan, Hazell y Thorat (1999), respectivamente, la inversión en infraestructura rural ha sido uno de los factores más importantes en la reducción de la pobreza

26 BID, comunicado de prensa del 16 de enero de 2002.

27 Cálculos propios sobre la base de cifras de GPRural.

rural en China e India. A continuación revisamos los antecedentes al respecto en América Latina, desde una perspectiva más bien microeconómica, en lo referido específicamente a la construcción y el mantenimiento de caminos rurales.

La inversión en caminos puede tener un importante impacto en la pobreza rural, al bajar los costos de transacción de las operaciones que tienen lugar entre el campo y el mercado. La opción de dedicar solo una pequeña parte de la tierra a cultivos comerciales, por ejemplo, es una respuesta racional —y no un comportamiento ineficiente— frente a la existencia de altos costos de transacción (Omamo, 1998, p. 160). En principio, cabe esperar que la existencia de nuevos o mejores caminos lleve a un número más alto de agricultores a especializarse en actividades asociadas a mayores retornos.

En el sector ejidatario de México, de Janvry y Sadoulet (2001) encontraron una relación positiva entre el grado de acceso a centros urbanos (número de centros urbanos a los que se puede llegar en una hora de viaje en locomoción colectiva) y las oportunidades de empleo no agrícola (asalariado y por cuenta propia), mejor remunerado que el empleo agrícola. Esto sugiere otra vía por la cual la inversión en caminos rurales puede contribuir a abatir la pobreza rural.

Finan, Sadoulet y de Janvry (2002, p. 17) encuentran que, en el contexto de comunidades rurales pobres de México, aquellos hogares con acceso a caminos obtienen rendimientos agrícolas dos a tres veces superiores a los de hogares sin acceso. Además, los primeros solo necesitan menos de una hectárea para ascender hasta la línea de pobreza (e incluso sobrepasarla), mientras que los hogares sin acceso a caminos necesitan ocho hectáreas para alcanzar igual resultado, lo que deriva principalmente del acceso limitado de estos últimos a actividades alternativas a la agricultura por cuenta propia.

Damiani (2000) argumenta que el gasto público en infraestructura rural (energía eléctrica, carreteras, riego) fue un factor clave en el desarrollo de cultivos no tradicionales de exportación en Ecuador, Guatemala y el nordeste de Brasil. El desarrollo de estos rubros tuvo efectos positivos, en los tres países, en el empleo rural y el ingreso rural. Sin embargo, la proporción de pequeños productores que adoptaron tales cultivos varió de un país a otro (mayor en Guatemala y Brasil) en el caso de cada cultivo (por ejemplo, en Guatemala fue alta en lo referente a hortalizas y café orgánico y relativamente baja en lo referente a melones y mangos). El acceso al crédito público, sobre todo en el caso de los productos que requieren grandes inversiones de capital, y el acceso a asistencia técnica, en el caso de los rubros con tecnologías de producción complejas, fueron factores relevantes en la reconversión productiva de la pequeña agricultura hacia los nuevos rubros.

Basado en datos de dos distritos de la región de Tayacaja, Huancavelica, en Perú, Escobal (2000) muestra que, en promedio, los costos de transacción y de transporte representan la mitad del valor de venta de los productos agrícolas, y que estos costos son mucho mayores para los agricultores que acceden al mercado por caminos transitables solo por animales de carga que para aquellos que utilizan caminos aptos para el tránsito de carretas. Asimismo, al ser en gran parte fijos, tales costos son más onerosos para los productores más pequeños, a causa de su menor volumen de ventas. Estos resultados sugieren que la inversión en caminos rurales, como se ilustra a continuación, puede tener un impacto nada desdeñable sobre los ingresos agrícolas de la población rural.

Uno de los rubros más importantes del gasto en infraestructura en Perú fue el gasto en accesibilidad vial. Entre 1995 y 2000 se puso en práctica el Programa de Caminos Rurales, que forma parte del Proyecto Especial de Rehabilitación de la Infraestructura de Transporte (PERT), el cual benefició a 314 distritos, en un 92 por ciento «pobres muy pobres o pobres extremos» (Fort y Aragón, 2002, p. 690). Tal como en varios otros países de América Latina, la red de caminos

rurales de Perú se hallaba a fines de 1995 en una situación bastante menguada (Fort y Aragón, 2002, p. 690): en efecto, de los 70 millones de kilómetros que suma el sistema vial, el 56,8 por ciento correspondía a la red vecinal —constituida por vías locales que unen pequeños poblados—, cuyo estado dejaba bastante que desear, pues apenas el 2 por ciento estaba asfaltado, el 6 por ciento eran caminos afirmados, 18 por ciento estaban sin afirmar, y el 74 por ciento restante eran trochas. Por lo demás, entre 80 por ciento y 100 por ciento de esta red estaba deteriorada.

Basados en una muestra de hogares rurales de 10 departamentos de la sierra y la selva peruanas, entre ellos hogares beneficiarios y hogares no beneficiarios «comparables», Fort y Aragón no encontraron un efecto significativo del acceso a caminos rehabilitados sobre el ingreso total de los hogares, estimación en que utilizaron los gastos del hogar como variable proxy del ingreso.<sup>28</sup> Según estos autores, ello obedece probablemente a que la falta de caminos en buen estado es solo un problema entre muchos otros, como las diferencias entre los hogares en términos de activos privados o el acceso a capital público (por ejemplo, electricidad). Asimismo, la utilización del nivel de consumo como indicador del ingreso podría estar en la base de esta conclusión algo paradójica. De hecho, Escobal y Ponce (2003) encuentran una relación significativa directa entre variaciones en el ingreso (medido directamente) y el acceso a caminos rurales rehabilitados. Además, concluyen que el incremento del ingreso no está acompañado de un incremento equivalente del consumo de los hogares beneficiarios. Estos autores sugieren que los agricultores ahorran el ingreso adicional mediante la adquisición de ganado, porque no perciben la mejora de los caminos como algo permanente. Los resultados de Escobal y Ponce confirman los de un estudio anterior semejante (Cuánto, 2000), aunque utilizaron una técnica más sofisticada en la construcción del grupo de control, que permite mayor rigor en el establecimiento de una relación de causa y efecto entre rehabilitación de caminos rurales e incremento de los ingresos.

En Bolivia, la inversión en caminos rurales ha tenido resultados muy distintos según la densidad poblacional y el potencial agrícola de las tierras. En las regiones con baja densidad poblacional y tierras de escaso potencial, el efecto de la inversión no fue muy importante en términos de ingresos, aunque la población rural se benefició con el mejor acceso a servicios de salud y educación, así como a bienes de consumo. Por el contrario, la inversión en caminos rurales hecha en regiones con alto potencial agrícola y escaso acceso a los mercados tuvo un impacto inmediato sobre la producción agrícola y los ingresos rurales. Sin embargo, en promedio, los principales beneficiados fueron los productores más grandes<sup>29</sup> (Mikkelsen, 2002).

## 5. CONCLUSIONES

A pesar de la heterogeneidad de la experiencia de los distintos países, los estudios de caso coinciden en buena medida en lo que concierne a los factores que limitan el éxito de los programas y a las lecciones de política que pueden desprenderse de ellos.

---

28 Sin embargo, el porcentaje del ingreso obtenido por actividades asalariadas no agropecuarias es afectado positivamente por la rehabilitación de los caminos rurales (Fort y Aragón, 2002). Ello corrobora las conclusiones de Escobal (2001), que encontró una relación positiva entre distintos indicadores viales y empleo rural no agrícola en Perú, tanto para el empleo asalariado como para el empleo por cuenta propia.

29 Estas conclusiones se basan en un análisis de aproximadamente 70 evaluaciones ex post de la inversión hecha en caminos rurales de Bolivia desde fines de los años ochenta (Mikkelsen, 2002).

En primer lugar, las políticas se aplican en territorios que difieren en cuanto a infraestructura y al modo y grado de inserción en los mercados regionales, nacionales o internacionales. Aunque los costos de transacción más altos —por ejemplo, los costos de búsqueda— no son observables y, por ende, son difíciles de estimar, cabe concluir que restringen de manera considerable el impacto de las políticas públicas. Esto es especialmente importante en el caso de los pequeños productores, dado que sus costos de transacción son fijos.

Segundo, las inversiones en infraestructura rural disminuyen los costos de transacción, entre ellos los de transporte y de búsqueda, pero no son por sí mismas conducentes al desarrollo y su impacto puede incluso aumentar la inequidad del ingreso.

Tercero, el resultado de una política pública depende en gran parte de las características de los hogares y, en particular, de los activos privados del hogar beneficiario. Por ejemplo, la titulación de la tierra no es condición suficiente para acceder al crédito formal, como se ilustra en los casos de México y Perú. El tamaño del predio, la calidad de la tierra y el capital de trabajo determinan en buena medida el efecto de la titulación sobre la posibilidad de acceder al crédito y de aumentar la productividad. Finalmente, dicho en forma más general, se ha constatado que los mecanismos de mercado deben verse no como una alternativa, sino como un complemento de la regulación pública, y que es preciso mejorar su focalización.

Cuarto, la investigación agrícola tiene efectos directos e indirectos sobre la productividad. En varios países, como Brasil, Chile, Ecuador y Guatemala, la investigación pública ha estimulado la reconversión productiva hacia cultivos no tradicionales de exportación. Sin embargo, debido al escaso énfasis puesto en el mejoramiento de los rubros de subsistencia, tal investigación ha beneficiado fundamentalmente a los grandes y medianos agricultores comerciales.

Quinto, la inocuidad y la calidad de los productos agrícolas determinan, de manera importante, el acceso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados de los Estados Unidos, Japón y la UE. Aunque las medidas sanitarias y fitosanitarias pueden actuar como barreras significativas al comercio, representan también una oportunidad para aquellos países que logran estándares elevados, ya que estos suelen ir unidos a mayores precios.

Sexto, la promoción de la productividad de los pequeños agricultores requiere un enfoque integrado de política. Por ejemplo, los proyectos de riego pueden tener un impacto mucho mayor si se combinan con la entrega de créditos y/o asistencia técnica, como lo demuestra la experiencia del INDAP en Chile.

Séptimo, las medidas directas de apoyo al ingreso de los pequeños productores tienen efectos multiplicadores, como se advierte en el caso de PROCAMPO en México. Esto se debe a que los pequeños productores destinan estos subsidios a fines productivos más que a consumo adicional.

Octavo, los programas sociales pueden tener un impacto en el corto plazo en la pobreza rural, como lo ha demostrado la experiencia del programa Oportunidades (ex PROGRESA) en México. Además, los gastos públicos en educación, nutrición y salud tienen importantes efectos en el largo plazo. Las transferencias directas de dinero parecen ser más eficaces para el logro de la primera meta, dado que los pobres rurales utilizan parte de esas transferencias en la generación de ingresos adicionales. La impresión general, en todo caso, es que la reducción de la pobreza en la región no ha progresado con la celeridad requerida.

## BIBLIOGRAFIA

- Acevedo, R.** 2002. ALIDE y el financiamiento de la agricultura y el medio rural. *En la Conferencia sobre Desarrollo de las Economías Rurales en América Latina y el Caribe: Manejo sostenible de los recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales*, 7 de marzo de 2002, Fortaleza, Ceará, Brasil, Asamblea Anual de Gobernadores del BID.
- Aldana, U. y Fort, R.** 2001. *Efectos de la titulación y registro de tierras sobre el grado de capitalización en la agricultura peruana – una estimación basada en el III Censo Agropecuario*, Informe final. Convenio Interinstitucional entre el Instituto Nacional de Estadística e Informática y el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), junio de 2001.
- Alfaro, J. F. y Marín, V.** 1994. On-farm water and energy use for irrigation in Latin America. En H. Garduño y F. Arreguín-Cortés ed. *Efficient Water Use*. Montevideo, UNESCO-ROSTLAC.
- ALIDE (Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo).** 2002. *Líneas y programas de financiamiento para el sector agrícola y rural*. Programa de Estudios Económicos e Información, noviembre.
- Arana, G.R. y Doig, E.R.** 2001. *Ingreso campesino y compras estatales de alimentos en el Perú*. Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP)/Consortio de Investigación Económica y Social.
- Ballén, M. y Francke, P.** 2003. *Perú: dos programas de combate contra la pobreza. La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*. CEPAL, FAO y Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP), Santiago, pp. 183-196.
- Barnes, G.** 2003. Lessons learned: an evaluation of land administration initiatives in Latin America over the past two decades. *Land Use Policy*, Vol. 20 (4), 367-374.
- Barrantes, G.** 2002. Gasto, inversión y financiamiento sostenible en Costa Rica. *Serie Medio ambiente y desarrollo*, CEPAL. Santiago, Octubre.
- Bauer, C. J.** 1997. Bringing water markets down to earth: the political economy of water rights in Chile, 1976–1995. *World Development*, Vol. 25, Issue 5, pp. 639-656.
- Behrman, J.R. y Hoddinott, J.** 2000. *An evaluation of the impact of PROGRESA on pre-school child height*. International Food Policy Research Institute (IFPRI), 28 de Washington, D.C., Julio.
- BID.** 2003. *A new generation of social programs*. IDEA – Ideas for Development in the Americas, Vol.1, 2° trimestre. Washigton D.C.
- Boucher, Barham y Carter, M.** 2005. The impact of “market-friendly” reforms on credit and land markets in Honduras and Nicaragua. *World Development*, Vol.33 (1), pp. 107-128.

- Carter, M.R. y Olinto, P.** 2003. Getting institutions “right” for whom? Credit constraints and the impact of property rights on the quantity and composition of investment. *American Journal of Agricultural Economics*, Vol.85 (1), febrero.
- CEPAL.** 2005. *Panorama 2005. El nuevo patrón de desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe*. Unidad de Desarrollo Agrícola.  
<http://www.cepal.cl/publicaciones/DesarrolloProductivo/0/LCW30/panorama2005.pdf>
- CEPAL.** 2004. *Panorama social de América Latina 2004*, noviembre.
- Coady, D. y Harris, R.L.** 2000. *Análisis del equilibrio general del impacto de las transferencias del PROGRESA sobre el bienestar*. International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, D.C, 4 de abril.
- Comité Interministerial de Desarrollo Productivo.** 1998. *Evaluación de instrumentos de fomento productivo*. Programa de Transferencia Tecnológica del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Informe final, septiembre.
- Cuánto, I.** 2000. *Perú: informe final de evaluación del proyecto de caminos rurales*. Informe preparado para la Dirección de Caminos Rurales, Lima, Ministerio de Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.
- Damiani, O.** 2000. *The state and nontraditional agricultural exports in Latin America: Results and lessons of three case studies*. Documento de trabajo preparado para la Conferencia de economía rural y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, Nueva Orleans, marzo.
- David, Brutslein y Waniez.** 2000. *Perspectivas y restricciones al desarrollo sustentable de la producción forestal en América Latina*. Serie desarrollo productivo N°.85, CEPAL, octubre.
- David, M.B. de A., Sirven, M. y Vogelgesang, F.** 2000. The impact of the new economic model on Latin America’s agricultura. *World Development*, Vol.28 (9), pp. 1673-1688.
- Deere, C.D. y Leon, M.** 2001. Institutional reform of agricultural under neoliberalism: the impact of the women’s and indigenous movements. *Latin American Research Review*, Vol.36 (2), 31-63.
- de Janvry, A. y Sadoulet, E.** 2002. World poverty and the role of agricultural technology: direct and indirect effects. *The Journal of Development Studies*, Vol.38(4), pp. 1-26.
- de Janvry, A. y Sadoulet, E.** 2001. Income strategies among rural households in Mexico: the role of off-farm activities. *World Development*, Vol. 29 (3), pp. 467-480.
- Devereux, S.** 2002. Can social safety nets reduce cronic poverty?. *Development Policy Review*, Vol.20(5), pp. 657-675.
- Dirven, M. y Ortega, L.** 1996. *Agroindustria y pequeña agricultura: síntesis comparativa de distintas experiencias (LC/R.1663)*. (CEPAL), Santiago, Chile.
- Dubois, P., de Janvry, A. y Sadoulet, E.** 2002. Effects on school enrollment and performance of a conditional transfers program in Mexico. *Working paper, Department of Agriculture and Resource Economics*, Universidad de California en Berkeley, abril.

- Easter, W., Plusquellec, H. y Subramanian, A.** 1998. *Irrigation improvement strategy review – A review of bankwide experience on selected “new style” projects*. Draft final report, Banco Mundial, diciembre.
- Economic Research Service.** 2002. USDA, <http://www.ers.usda.gov/Briefing/Argentina/policy.htm>
- Echeverría, G. R.** 1998a. Agricultural research policy Issues in Latin America: an overview. *World Development*, Vol. 26 (6), pp. 1103-1111.
- Echeverría, G.R.** 1998b. Strategic elements for the reduction of rural poverty in Latin America and the Caribbean. *Policy Research Paper*, IADB, Washington D.C.
- Echeverría, G.R., Trigo, E.J. y Byerlee, D.** 1995. *Institutional change and effective financing of agricultural research in Latin America*. Technical Paper, No 330, Banco Mundial, Washington D.C., agosto.
- Eguren, F. y Cancino, I.** 1999. Agricultura y sociedad rural en el Perú. *Debate Agrario*, No. 29-30, septiembre, pp. 1-47.
- Escalante, R.** 2001. *El mercado de tierras en México*. Serie desarrollo productivo, Proyecto “Mercado de Tierras Rurales”, CEPAL/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), Santiago, noviembre.
- Escobal, J.** 2001. The determinants of nonfarm income diversification in rural Peru”, *World Development*. Vol.29(3), pp. 497-508.
- Escobal, J.** 2000. *Costos de transacción en la agricultura peruana: una primera aproximación a su medición e impacto*. Documentos de trabajo 30, GRADE, Lima.
- Escobal, J. y Ponce, C.** 2003. La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas. Síntesis de estudios de caso CEPAL, FAO y Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP), Santiago, pp. 17-22.
- Escobar, G., Milicevic, F. y Berdegué, J.** 1999. *Análisis del desempeño de instrumentos de combate a la pobreza en Chile: comuna de Portezuelo*. Documento preparado para la Oficina regional de la FAO para América Latina, como parte del trabajo Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas, noviembre, Santiago.
- Fan, S., Somchai Jitsuchon y Nuntaporn Methakunnavut.** 2004. *The importance of public investment for reducing rural poverty in middle-income countries: the case of Thailand*. DSGD Discussion Paper No. 7.
- Fan, S., Zhang, L. y Zhang, X.** 2002. Growth, inequality, and poverty in rural China: the role of public investment. *IFPRI Research Report 125*.
- Fan, S., Hazell, M. y Thorat, S.** 1999. Linkages between government spending, agricultural growth and poverty in rural India. *IFPRI Research Report 110*.
- FAO.** 2003. *World agriculture: towards 2015/2030*. Roma, 444 pp.
- FAO.** 2000. *El riego en América Latina y el Caribe en cifras*. Informes sobre Temas Hídricos, 20, Roma.



- Finan, F., Sadoulet, E. y de Janvry, A.** 2002. *Measuring the poverty reduction. potential of land in rural Mexico*. Working Paper, Department of Agriculture and Resource Economics, Universidad de California en Berkeley.
- Fort, R. y Aragón, F.** 2002. Impacto de los caminos rurales sobre las estrategias de obtención de ingresos de los hogares Perú: el problema agrario en debate. En M., Pulgar-Vidal, E. Zegarra y J. Urrutia eds., *SEPAI IX, Perú*, pp. 689-710.
- Gasques, J. G.** 2001. *Gasto público para o desenvolvimento agrícola de áreas rurais: o caso do Brasil*. Informe final de consultoría, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Santiago.
- Gertler, P.** 2000. *The impact of PROGRESA on health*. Final report – International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, D.C., noviembre.
- Ghezán, G., Mateos, M. y Elverdín, J.** 2001. Impacto de las políticas de ajuste estructural en el sector agropecuario y agroindustrial: el caso de Argentina. Serie Desarrollo Productivo, Unidad de Desarrollo Agrícola, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, octubre.
- Grieg-Gran, M., Porras, I. y Wunder, S.** 2005. How can market mechanisms for forest environmental services help the poor? Preliminary lessons from Latin America. *World Development*. Vol. 33, 1511-1527.
- Guapatín, C.** 2004. La aglomeración de la frambuesa chilena. En C. Guapatín ed. Los recursos del desarrollo: lecciones de seis aglomeraciones agroindustriales en América Latina.
- Handa, S., Huerta, M.C., Pérez, R. y Straffon, B.** 2001. *Poverty, inequality, and spillover in Mexico's education, health and nutrition program*. FCND" Discussion Paper No.101, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington D.C., marzo.
- Helfand, S.M. y Rezende, G.C.** 2001. "A agricultura brasileira nos anos 90: o impacto das reformas de políticas. En J. G. Gasques y J. C. Conceição ed. *Transformações da Agricultura e Políticas Públicas*, Cap. 6, Parte III, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), Brasília, pp.248-301.
- Henson, S. y Loador, R.** 2001. .Barriers to agricultural exports from developing countries: the role of sanitary and phytosanitary measures. *World Development* Vol. 29 (1), pp.85-102.
- INFOR (Instituto Forestal).** 2001. *Exportaciones forestales chilenas*. Boletín Estadístico 80, diciembre.
- Johnson, N.L.** 2001. Tierra y libertad: Will tenure reform improve productivity in Mexico's ejido Agriculture?. *Economic Development and Cultural Change*, Vol.49, (2), pp.291-309.
- Jonakin, J. y Enríquez, L.J.** 1999. The non-traditional financial sector in Nicaragua. *Development Policy Review*, Vol.17 (2), pp.141-169.
- Jones, W.I.** 1995. *The World Bank and irrigation*. Banco Mundial, Washington D.C.
- Katz, J., Stumpo, G. y Varela, F.** 2003. El complejo forestal chileno. En N. Bercovich y J. Katz ed. *El desarrollo de complejos forestales en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en coedición con ALFAOMEGA.

- Kerrigan, G.** 2001. *Gasto público hacia el sector agrícola y desarrollo de las áreas rurales de ALC, Tendencias y Desafíos*. Informe de Consultoría, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Santiago, agosto.
- Kjöllerström, M.** 2004. *Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: el papel del gasto público en América Latina*. Serie Desarrollo Productivo N° 155, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- López, R.** 2000. Determinants of rural poverty in Chile: evaluating the role of public extension/credit programs and other factors. En R. López y A. Valdés eds. *Rural Poverty in Latin America*. Macmillan Press y St. Martin's Press.
- Luers, A.L., Taylor, R.L. y Matson P.A.** 2005. A case study of land reform and coastal land transformation in southern Sonora, Mexico. *Land Use Policy* (disponible en línea, 19 de septiembre).
- Mikkelsen, V.** 2002. *Rural infrastructure and poverty reduction in Bolivia – Case study*. Documento presentado en el Foro Europeo de cooperación para el desarrollo rural, celebrado del 4 al 6 de septiembre en Montpellier, Francia.
- Ministerio Agropecuario y Forestal de Nicaragua.** 2002. *Políticas agropecuarias*. <http://www.magfor.gob.ni/cierre.html>
- Morales, C.** 1998. *National agricultural research systems in Latin America and the Caribbean: Changes and Challenges*. Serie Desarrollo Productivo No.52, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Murray, W.E.** 1999. Local responses to global restructuring in the Chilean fruit complex. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, junio, Vol.66, pp.19-38.
- OCDE.** 2002. *Agricultural policies in OECD countries – Monitoring and Evaluation*.
- OIE.** 2001. *Sanidad Animal Mundial en 2001*. Informes por país (México). Documento consultado en la página web de la Organización Internacional de Sanidad Animal [http://www.oie.int/esp/info/es\\_sam.htm](http://www.oie.int/esp/info/es_sam.htm)
- Omamo, S.** 1998. Farm-to-market transaction costs and specialization in small-scale agriculture: explorations with a non-separable household model. *The Journal of Development Studies*, Vol. 35(2).
- Orozco, J.B. y Keynor, R.M.** 2002. *Uso de instrumentos económicos para la gestión ambiental en Costa Rica*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Proyecto de aplicación de instrumentos económicos a la gestión ambiental de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, junio.
- Pagiola, S., Arcenas, A. y Platais, G.** 2004. Can payments for environmental services help reduce poverty? An exploration of the issues and the evidence to date from Latin America. *World Development*, Vol.33 (2), 237-253.
- Pardey, P.G., Alston, J.M., Chan-Kang, C., Magalhães, E.C. y Vosti, S.A.** 2002. *Assessing and attributing the benefits from varietal improvement research: evidence from Embrapa, Brazil*. EPTD Discussion paper N° 95, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington D.C., agosto.

- Paulino S., H.** 2001. *Matrices del gasto público con los programas, proyectos y acciones de apoyo al sector agrícola, pecuario, forestal y áreas rurales*. República Argentina, Informe de Consultoría, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
- Poblete, C.** 1999. Instrumentos de calidad: el caso de la carne bovina en Chile. Z. Niño, V. Echavarrí y P. Godoy eds. *De recursos productivos a alimentos: estrategias de calidad, Proyecto IICA-SAG, Recurso Pecuario, Salud Animal y Decisión Pública*. mayo, pp.27-33.
- Portilla, R.B.** 2000. *La política agrícola en Chile: lecciones de tres décadas*. Serie Desarrollo Productivo 68, Santiago de Chile, DDPE, Unidad de Desarrollo Agrícola, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, febrero.
- Ramírez V.E., Berdegué, J.A., Caro, J.C. y Frigolett, D.** 2001. *Estrategias de generación de ingresos de hogares rurales en zonas de concentración de pobreza entre 1996 y 2000*, Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP), mayo.
- Ringler, C., Rosegrant, M.W. y Paisner, M.S.** 2000. *Irrigation and water resources in Latin America and the Caribbean: challenges and strategies*. EPTD Discussion Paper No.64, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington D.C., junio.
- Rodríguez, J.F.** 2001. *Nicaragua: El gasto público en el sector rural*. Informe de Consultoría, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
- Rodríguez, T. y Gómez, L.** 2002. Mercado de crédito rural en Nicaragua. En J. Bastiaesen ed. *Crédito para el desarrollo Rural en Nicaragua – Un enfoque institucional sobre la experiencia del Fondo de Desarrollo Local*. Managua: Nitlapán-UCA, pp.55-81.
- Sadoulet, E., de Janvry, A. y Davis, B.** 2001. Cash transfer programs with income multipliers: PROCAMPO in Mexico. *World Development*, Vol.29, Issue 6, junio, pp. 1043-1056.
- Salcedo, S.** 1999. *Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agents*. Serie Desarrollo productivo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, agosto.
- Servicio Agrícola y Ganadero de Chile.** 2003, marzo, <http://sag.gob.cl>
- Shack, N.** 1999. *Un análisis descriptivo del grado de focalización de algunos programas sociales y del nivel de regresividad del gasto en educación y salud, 1998*. Documento de Trabajo. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- Schady, N.** 1999. *Seeking votes: the political economy of expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-1995*, Banco Mundial, Washington D.C.
- Schultz, T.P.** 2001. School subsidies for the poor: evaluating the Mexican PROGRESA poverty program. *Center Discussion Paper No.834, Economic Growth Center, Yale University (CT)*.
- Skoufias, E. y Parker, S.W.** 2001. Conditional cash transfers and their impact on child work and schooling: evidence from the PROGRESA program in Mexico. *Economía*, otoño, pp.45-96.
- Solís, J.** 2002. Riego campesino: formas organizativas de regantes en comunidades andinas del Cusco. En M. Pulgar-Vidal y E. Zegarra y J. Urrutia, eds. *Perú: el problema agrario en debate, SEPAI IX*, Perú, pp. 427-470.

- Soto, A. y Oviedo, P.** 1999. Inocuidad de los alimentos de origen pecuario en Chile: realidad y perspectivas. En Z. Niño, V. Echávarri y P. Godoy eds. *Recursos productivos a alimentos: estrategias de calidad, Proyecto IICA-SAG, Recurso Pecuario, Salud Animal y Decisión Pública*, mayo de 1999, pp.13-26.
- Svendsen, M., Trava, J. y Johnson III, S.H.** 2000. A synthesis of benefits and second-generation problems. En Groenfeldt, D. y Svendsen eds. *Case studies in participatory irrigation management. World Bank Institute, WBI Learning Resources Series*, Washington, D.C. febrero.
- Thirtle, C., Lin, L. y Piesse, J.** 2003. The impact of research-led agricultural productivity growth on poverty reduction in Africa, Asia and Latin America. *World Development*, Vol.31 (12), 1959-1975.
- Trigo, E.J., Traxler, G., Pray, C.E. y Echeverría, R.G.** 2000. *Agricultural biotechnology and rural development in Latin America and the Caribbean - Implications for IDB Lending*. Technical papers series, Sustainable Development Department, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C.
- Wiggins, S., Keilbach, N., Preibisch, K., Proctor, S., Rivera, H. y Rodríguez, M.G.** 2002. Agricultural Policy and Rural Livelihoods in Central Mexico. *The Journal of Development Studies*, Vol.38(4), abril, pp.179-202.

## CAPÍTULO X

# Gasto público, descentralización y política de desarrollo rural: experiencias municipales en Brasil. Estudio de caso <sup>1</sup>

Antonio César Ortega y Leider da Silva Só <sup>2</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

Los objetivos principales de este capítulo son: primero, realizar un análisis del gasto público ejecutado por el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), y, segundo, comprender el papel de los agentes locales en el mejoramiento de su eficacia. Con ese fin, se seleccionaron dos municipios rurales, Orizona y Davinópolis, ambos situados en el estado de Goiás, en la región centro-oeste del país, los cuales, pese a presentar algunas semejanzas aparentes, difieren en realidad sensiblemente, como quedó demostrado en el estudio de caso pertinente. Gran parte de los hallazgos de este estudio tienen mucha similitud a los descritos en otros análisis sobre el desarrollo local, donde se intenta descubrir por qué las mismas políticas públicas arrojan resultados distintos cuando se aplican a comunidades aparentemente iguales.

Dicho en forma general, esto es así porque el resultado de las políticas públicas de desarrollo depende, en gran parte, de ciertas características de las comunidades donde se implementan, más específicamente, del *capital social* que poseen.<sup>3</sup> Esta constatación dio origen a una nueva orientación,

---

<sup>1</sup> Este trabajo es el resultado de una investigación realizada por los autores, con el título de "Impacto de las políticas del MDA: un estudio de caso del PRONAF en los municipios de Orizona y Davinópolis en Goiás-Brasil". La investigación se llevó a cabo en 2004, en el ámbito del TCP/RLA/2911 de FAO-ONU.

<sup>2</sup> Antonio César Ortega es Profesor del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Uberlandia y Leider da Silva Só es Geógrafo, Master en Economía por la Universidad Federal de Uberlandia.

<sup>3</sup> El capital social puede definirse como una conjunción de fuerzas sociales locales capaces de establecer normas y redes sociales encaminadas a la ejecución de acciones colectivas beneficiosas para la comunidad (Moyano, 1999).

conforme a la cual los mecanismos de transferencia de recursos públicos deben respetar la autonomía de las localidades pequeñas, mediante la creación de un sentimiento de responsabilidad local y la construcción de capital social.

En la base del desarrollo local está la creación de una cultura cooperativa en el seno de la comunidad. El centro de esta cultura es la creencia en que el desarrollo se basa en las capacidades y recursos existentes en el plano local, en el aprovechamiento de sus recursos humanos y en la movilización de actitudes y valores, todo con el objetivo de abrir camino al desarrollo autónomo. Hay razones para pensar que el fomento del capital social en las poblaciones rurales, sobre todo en aquellas de menos de 20 000 habitantes, y la antigüedad de las relaciones comunitarias establecidas en ellas, permiten a los agentes identificar acciones colectivas de interés para la comunidad local y cooperar en su puesta en práctica.<sup>4</sup>

En la mayoría de las comunidades rurales brasileñas sigue prevaleciendo la agricultura familiar. A pesar del modelo concentrador que ha resultado de las políticas de modernización del agro aplicadas en las últimas décadas del siglo XX, su importancia es indiscutible, pues aporta cerca del 40 por ciento de la riqueza generada en el medio rural brasileño, además de una porción considerable del ganado y de los alimentos consumidos en el país.

Hay que remarcar también cuán importante es fortalecer la agricultura familiar para el sostenimiento de la población rural. Según estudios del Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (IBASE),<sup>5</sup> las operaciones de crédito impulsadas por el PRONAF en 2003 mantuvieron a 3,3 millones de agricultores en sus puestos de trabajo y crearon 650 000 nuevos empleos en el campo. Estas cifras no dejan de llamar la atención, pues si el mismo volumen de recursos se hubiese asignado a actividades urbanas, sin duda habría creado menos puestos de trabajo.

Para alcanzar este desempeño, la agricultura familiar empezó a disponer durante la última década de líneas de financiación específicas, con el PRONAF como fuente más importante de recursos. Precisamente para analizar la gestión del gasto público proveniente del PRONAF, sus capacidades, necesidades y oportunidades, se estudiaron dos municipios, los ya mencionados Orizona y Davinópolis, donde predomina la agricultura familiar, para después verificar los impactos del Programa. Ambos municipios se beneficiaron de todas líneas de ayuda de esta política, incluyendo PRONAF Infraestructura y Servicios.

Se escogieron estos dos municipios principalmente a causa de sus semejanzas: i) misma microrregión histórico-geográfica; ii) participación predominante de la agricultura en la economía; iii) acceso a todas las líneas del PRONAF, y iv) participación de todos los miembros de su Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sostenible (CMDRS) en los mismos cursos de capacitación. Sin embargo, después de estudiarlos, descubrimos que eran bastante distintos, porque mientras en Orizona han mejorado mucho en los últimos años las condiciones de vida de los agricultores familiares, en Davinópolis los resultados dejan bastante que desear, pese a sus semejanzas en los planos económico, social, político y geográfico, y pese a haber tenido acceso a las mismas políticas públicas.

<sup>4</sup> Para una discusión sobre el carácter rural de los municipios con escaso número de habitantes, véase Veiga (2002).

<sup>5</sup> Disponible en <http://www.ibase.br>

Sin embargo, antes de entrar de lleno en el estudio de estos municipios, haremos una breve reseña de la evolución histórica, que no pretende ser exhaustiva, del PRONAF, que es con mucho la institución más importante de Brasil en lo que a agricultura familiar se refiere.

## 2. UNA POLÍTICA ESPECÍFICA PARA LOS AGRICULTORES FAMILIARES: EL PRONAF

El Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y la FAO realizaron dos estudios (1994 y 1996), que concluían recomendando una serie de instrumentos de política para el fomento de la agricultura familiar. Entre los resultados más importantes de ese estudio están la comprobación de que el 75 por ciento de los establecimientos rurales de Brasil tenían características de producción familiar, representaban 22 por ciento de la superficie total, concentraban el 60 por ciento de las personas ocupadas, y aportaban 28 por ciento del valor total de la producción agropecuaria (véase el Cuadro 1).

Otro hallazgo notable fue que, del total de establecimientos agrícolas brasileños que habían obtenido financiamiento de fuentes formales de crédito, el 44,2 por ciento eran explotaciones familiares, a pesar de lo cual habían captado solo el 11 por ciento del valor total de los recursos correspondientes. En los estudios FAO/INCRA de 1994 y 1996 se concluía que la agricultura familiar necesitaba una política de crédito especial, como ya estaban solicitando sus entidades representativas.

En estos estudios de FAO/INCRA se definía la explotación familiar como una unidad de producción agrícola donde propiedad y trabajo están entrañablemente conectados a la familia. En el estudio FAO/INCRA de 1996 se indicaba que en la agricultura familiar se usaría como referencia la gestión de la unidad productiva con las siguientes características: i) las inversiones son hechas por individuos que tienen lazos de sangre o de matrimonio entre sí; ii) la mayor parte del tiempo del trabajo familiar se destina al establecimiento, y iii) los medios de producción (aunque no siempre la tierra) son de propiedad de la familia.

### ■ CUADRO 1

NÚMERO Y SUPERFICIE DE LOS ESTABLECIMIENTOS RURALES SEGÚN MODALIDAD DE AGRICULTURA

Modalidad de agricultura	Número de establecimientos (millones)	Superficie media (hectáreas)	Superficie total (millones de hectáreas)
Patronal <sup>a</sup>	0,5	600	300
Familiar consolidada	1,5	50	75
Familiar de transición	2,5	8	20
Familiar periférica	2,5	2	5
TOTAL	7	57	400

Fuente: MAARA (1995:12), adaptado a partir del estudio FAO/INCRA 1994.

<sup>a</sup> Aunque el modelo patronal abarca tres modalidades de agricultura, no hay datos específicos sobre cada una de ellas, por lo que los datos se presentan aquí en forma agregada.

Sobre la base de estos estudios, ya en 1995 el Consejo Deliberativo del Fondo de Protección del Trabajador (CONDEFAT) asignó 200 millones de reales para que fueran encauzados hacia la producción familiar. En el mismo año, el voto N° 103 del Consejo Monetario Nacional y la resolución N° 2 191 del Banco Central, del 24 de agosto de 1995, establecieron las reglas de financiación de esta modalidad de agricultura. Sin embargo, a diferencia de las orientaciones iniciales, que estaban basadas en el estudio FAO/INCRA, la prioridad dejó de estar puesta solo en los segmentos de la agricultura familiar en transición y se incorporó a los llamados agricultores periféricos.

De esta manera, el 19 de diciembre de 1995, por medio de la resolución N° 2 223, se autorizó a las instituciones financieras la transferencia de las operaciones concernientes al crédito de coste de la producción, contratadas desde el 1° de septiembre de 1995, enmarcadas en el Programa Especial de Crédito para la Reforma Agraria (PROCERA) y amparadas por el Programa de Generación de Empleo y Renta Destinado al Sector Rural (PROGER/FAT). Finalmente, el 28 de junio de 1996, por medio del Decreto N° 1.946, se creó el PRONAF, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible de los agricultores familiares, mediante la ampliación de su capacidad productiva, la generación de empleos y el mejoramiento de sus rentas.

Los recursos otorgados por medio del PRONAF provienen de cuatro fuentes, controladas por el Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR): i) recursos de contribución obligatoria del Manual de Crédito Rural (MCR) del Banco Central; ii) el Fondo de Protección del Trabajador (FAT); iii) fondos constitucionales, y iv) recursos del Tesoro Nacional.<sup>6</sup> Hay que destacar que esta última fuente empezó a entregar fondos en 2000, después de la incorporación del PROCERA.

Una vez constituido, el PRONAF estableció tres líneas principales de financiamiento: capacitación, infraestructura y servicios, y crédito, cada una con su propia lógica de operación, como se expone en los párrafos siguientes.

## 2.1 Capacitación

Esta línea de financiamiento tiene como objetivo habilitar a los técnicos y a los propios agricultores familiares para conocer sus necesidades y las de sus organizaciones, compatibilizándolas con las prioridades y acciones de los gobiernos municipales, del estado y federal. Además, trabaja en consonancia con las políticas y decisiones definidas en el respectivo Plan Municipal de Desarrollo Rural Sostenible (PMDRS),<sup>7</sup> políticas que el CMDRS correspondiente se encarga de aplicar. De esta manera, los recursos son otorgados según los mismos patrones de la línea de infraestructura y servicios del PRONAF.

Además de capacitación, otra de las prioridades de esta línea de financiación es el desarrollo de habilidades para la producción, con lo que se pretende calificar mejor a los agricultores familiares para la adopción de técnicas apropiadas de producción agropecuaria y para una mejor inserción en los mercados y servicios no agropecuarios, como los representados por los productos típicos, la artesanía y el turismo rural...

<sup>6</sup> Sin embargo, más del 80 por ciento de los recursos utilizados en 1997 y 1998 provenían del FAT, mientras que una pequeña parte correspondía a los fondos constitucionales y una parte minúscula a los recursos del MCR 6.2.

<sup>7</sup> El PMDRS es un documento de carácter oficial en que se proponen soluciones para los problemas identificados por los agricultores familiares y se especifican los recursos municipales, estatales y federales, sean públicos o privados, necesarios para su ejecución.



## 2.2 El PRONAF-Crédito para financiar la producción agrícola familiar

Esta modalidad del PRONAF tiene como objetivo apoyar financieramente las actividades agropecuarias y las no-agropecuarias de los agricultores y sus asociaciones. La lógica de entrega de los recursos es distinta a las de las dos modalidades supracitadas, pues tiene una inclinación más convencional y se concierta directamente entre la banca y el demandante del crédito. En este caso, no se destinan recursos especiales para atender las prioridades regionales, y las propias reglas de otorgamiento definen el público que debe ser beneficiado con esta modalidad de crédito.<sup>8</sup>

La modalidad de crédito del PRONAF es la que entrega mayores recursos, y el Banco de Brasil es el agente financiero con mayor participación en el total otorgado. Este banco domina la oferta de recursos en todas las regiones del país, excepto en el Nordeste, donde el principal agente es el Banco del Nordeste.

Entre las principales líneas de crédito correspondientes a esta modalidad figuran las siguientes:

- PRONAF Grupo A: Es el primer crédito para los asentados de la reforma agraria, y se destina a la estructuración de sus unidades productivas.
- PRONAF Grupo B: Es una línea de microcrédito creada para luchar contra la pobreza rural. Los recursos de inversión se asignan a agricultores con un ingreso familiar anual bruto de hasta 2 000 reales, con el fin de financiar toda actividad generadora de ingresos.
- PRONAF Grupo C: Favorece con créditos de coste de la producción y de inversión a los agricultores con un ingreso familiar anual bruto superior a 2 000 reales e inferior a 14 000 reales.
- PRONAF Grupo A/C: Es el primer crédito de coste de la producción para las familias asentadas de la reforma agraria que ya habían recibido financiación del Grupo A.
- PRONAF Grupo D: Favorece con créditos de coste de la producción y de inversión a los agricultores con un ingreso familiar anual bruto superior a 14 000 reales e inferior a 40 000 reales.
- Grupo E (PROGER familiar rural): Beneficia a los agricultores con un ingreso familiar anual bruto de entre 40 000 y 60 000 reales, que pasan a tener derecho a líneas de crédito para financiamiento y costos de producción.

Además de estas líneas, el plan de cosecha de la agricultura familiar de 2004/2005 reforzó la tendencia a destinar recursos específicos a grupos especiales. Estas líneas son:

- PRONAF Alimentos: Crédito especial para incentivar la producción de cinco rubros básicos de la dieta de los brasileños: arroz, frijón, mandioca, maíz y trigo. Los agricultores reciben 50 por ciento más de crédito con respecto a la cosecha anterior para trabajar en estos cultivos.
- PRONAF Semiárido: Crédito especial para los agricultores de la región semiárida. Los agricultores obtienen recursos para construir pequeñas obras hídricas, como cisternas, diques para irrigación, cacimbas<sup>9</sup> y plantas de desalinización del agua.

<sup>8</sup> Esperamos que esto haya dado a nuestra investigación un alcance muy superior al de un estudio de caso, ya que, en teoría, las condiciones de acceso de los productores familiares a los recursos del PRONAF son independientes del lugar donde viven.

<sup>9</sup> Tipo de dique que retiene el agua subterránea.

- PRONAF Mujer: Las agricultoras podrán acceder a un crédito hasta 50 por ciento superior a los de financiamiento de inversiones de los grupos C y D, a fin de hacer viables sus proyectos en el campo.
- PRONAF Joven Rural: Los jóvenes de entre 16 y 25 años que estén cursando el último año en escuelas técnicas agrícolas de nivel medio podrán acceder a un crédito hasta 50 por ciento superior a los de financiamiento de inversiones de los grupos C y D. Esta es una línea de gran importancia, pues ofrece opciones frente a la migración de los jóvenes hacia el medio urbano.
- PRONAF Pesca: Línea de inversión para pescadores artesanales con un ingreso familiar anual bruto de hasta 40 000 reales, que les permite modernizar y ampliar sus actividades productivas.
- PRONAF Forestal: Incentiva la siembra de especies forestales, apoyando a los agricultores familiares en la ejecución de proyectos de manejo sostenible de uso múltiple, de reforestación y de sistemas agroforestales.
- PRONAF Agroecología: Impulsará proyectos para la producción agroecológica o para la transición hacia una agricultura sostenible. Por medio de esta línea, el gobierno pretende fomentar el uso adecuado de los recursos naturales, añadiendo ingresos y calidad de vida a los agricultores familiares.
- PRONAF Pecuario Familiar: Crédito para adquisición de bovinos, caprinos y ovinos, otra importante fuente de ingresos para la agricultura familiar.
- PRONAF Turismo de la Agricultura Familiar: Los agricultores familiares tendrán más recursos para desarrollar proyectos de turismo rural en sus predios, como alojamiento, restaurantes y cafés coloniales.
- PRONAF Máquinas y Equipamientos: Crédito para que los agricultores familiares puedan modernizar sus propiedades, mejorando así la producción y la productividad.

Hay que resaltar el hecho de que algunas de estas líneas están en concordancia con las propuestas del Programa Hambre Cero, puesto en marcha por el Gobierno Federal en 2003. Otras líneas buscan atender algunas demandas y recomendaciones de estudios anteriores que demostraron su necesidad.

A pesar de lo apropiado que resulta un modelo de financiamiento discriminatorio exclusivo para los agricultores familiares, no hay que desoír las críticas que aún recibe, no obstante el perfeccionamiento que ha ido experimentado. Por ejemplo, como han indicado diversos especialistas y entidades representativas de los agricultores familiares, todavía se registran atascos en el acceso de los agricultores a los recursos del PRONAF Crédito. Entre los principales se puede mencionar la necesidad de garantía; la imposición por los bancos de servicios que abultan el préstamo, e incluso la resistencia explícita de los gerentes a conceder préstamos a los agricultores familiares, lo que es una constante en muchos municipios, pese a que hay pocos deudores morosos entre los beneficiarios del programa.

Además, según Abramovay (2000), aunque el PRONAF Grupo C está llegando a su público objetivo, hay que considerar el alto costo de las operaciones de esta política, resultante de la ecuación de las tasas entre prestamistas y prestatarios, así como de los gastos administrativos que el gobierno traspasa a los bancos para que trabajen con los recursos del PRONAF.

### **2.3 El PRONAF Infraestructura y Servicios: formación de capital social para una política de desarrollo territorial**

El PRONAF Infraestructura y Servicios es considerado un importante formador de capital social para una política de desarrollo territorial. Aquí destacamos cinco puntos examinados por Ortega y Cardoso (2002) en una evaluación que hicieron del programa en 2002, puntos que son útiles para el análisis de los resultados observados en Orizóna y Davinópolis.

Esa línea de financiamiento apunta a la instalación, ampliación y modernización de la infraestructura necesaria para el fortalecimiento de la agricultura familiar, con el objetivo final de dinamizar el sector productivo y asegurar el desarrollo rural. En este caso es el municipio el que demanda y recibe los recursos, para luego transferirlos a órganos también públicos. Para ser seleccionado, el municipio debe llenar los siguientes requisitos:

- La relación entre el número de establecimientos agropecuarios de hasta 200 hectáreas del municipio y el total de establecimientos del municipio debe ser mayor que la relación entre el número de establecimientos de hasta 200 hectáreas del estado de la federación a que pertenece y el total de establecimientos del estado; es decir, la proporción de unidades familiares del municipio debe ser superior a la media del estado.
- La relación entre la población rural y la población total del municipio debe ser mayor que la relación entre la población rural y la población total del estado; la población del municipio, por lo tanto, debe ser rural en una proporción superior a la media del estado.
- El valor de la producción agrícola por persona ocupada en la agricultura en el municipio debe ser inferior al valor de la producción agrícola por persona ocupada en la agricultura en el estado. En consecuencia, la producción agrícola del municipio debe tener un carácter menos mercantil que la media del estado.

Además, para solicitar el crédito, es necesario que el municipio constituya su CMDRS, que debe estar integrado al menos en un 50 por ciento por representantes de los agricultores familiares, y es necesario también que elabore un PMDRS.

Como se puede advertir, el criterio de selección de los municipios considera efectivamente el perfil de carencia de la localidad en cuestión. De esta manera, los recursos se asignan a los municipios más necesitados, y se concentran en aquellas regiones donde predomina la agricultura familiar y, más aún, donde la mayoría de los productores son agricultores familiares que perciben rentas bajas y tienen más dificultades para insertarse en el mercado.

Para dar una idea a este respecto, conviene indicar que en 1999, por ejemplo, esta línea de crédito concentró sus esfuerzos en la región Nordeste, cuyos municipios representaron el 38,7 por ciento de los municipios beneficiados en todo el país, y donde se atendió al 50,8 por ciento de todas las familias beneficiadas ese año. Este perfil rompe, por lo tanto, con la concentración histórica del crédito rural en las regiones donde se encuentran los campesinos más integrados económicamente, a saber, los campesinos del centro-sur del país.

En lo que sigue analizaremos algunos aspectos que guardan relación con lo anterior.

Como hemos visto, la línea de infraestructura y servicios fue creada para apoyar el desarrollo rural de los municipios que tienen como base económica la agricultura familiar. Sin embargo, desde

2003, esta línea de acción pasó a tener a los Territorios Rurales<sup>10</sup> como unidad de atención, con objetivos específicos:

- Apoyar el desarrollo de los Territorios Rurales.
- Estimular el fortalecimiento de las organizaciones sociales locales (sindicatos, asociaciones y otros).
- Incentivar la participación de los agricultores familiares, por medio de sus organizaciones, en los foros donde se discuten asuntos de su interés.
- Acelerar la constitución de los CMDRS y la elaboración de PMDRS.
- Despertar el interés por las políticas públicas.
- Solucionar los problemas y estrangulamientos que impiden el desarrollo local.
- Dotar de infraestructura pública a las comunidades rurales, con lo cual se reduce el riesgo de aplicación del crédito rural (por ejemplo: inversión destinada al mejoramiento de la calidad tecnológica y a la elevación de la productividad; inversión en energía, agua e irrigación; mejoramiento de las condiciones de distribución y comercialización).

Por lo tanto, desde 2003, año considerado de transición, los recursos de la línea de Infraestructura y Servicios del PRONAF se destinaron a los territorios recién instaurados en todas las regiones del país (un total de 98). Con ello se aspira a que las inversiones no se pulvericen en los municipios, sino que, conectadas a iniciativas intermunicipales, aprovechen la sinergia producida por una acción más amplia.

La cuestión central en todo este debate es saber si la capacidad de respuesta puede emerger, expandirse —sea en el sentido de involucrar más agentes o en el de indicar nuevos rumbos— y señalar una trayectoria de desarrollo de la propia economía local, donde lo rural —aunque no necesariamente lo *agropecuario*— es un elemento clave. Por lo tanto, hay que evaluar hasta qué punto el PRONAF ha creado las condiciones para desarrollar una política de desarrollo territorial más consistente y para elevar a la agricultura familiar a la categoría de segmento estratégico del desarrollo nacional.

Dada la prioridad que se ha asignado últimamente a la producción de alimentos, a impulso del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA), diversos organismos e instituciones<sup>11</sup> se sumaron a la ejecución del plan de cosecha de la agricultura familiar 2003/2004, y a partir de la temporada agrícola 2004/2005 se estableció un plan de cosecha específico para la agricultura familiar, al tiempo que el plan de cosecha agrícola se mantenía como instrumento de la política referida a la agricultura empresarial.

En el último plan está contemplada una política de comercialización y garantía de precios, práctica que se incorporó solo después de la cosecha 2002/2003. Por medio de un programa de compras públicas, están previstos tres modos de intervención: la garantía de compra para los bienes

<sup>10</sup> El Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) define territorio rural como espacio físico, geográficamente definido, generalmente continuo, caracterizado por criterios multidimensionales, como el ambiente, la economía, la sociedad, la cultura, la política y las instituciones, y una población con grupos sociales relativamente distintos que se relacionan interna y externamente por medio de procesos específicos, donde se puede distinguir uno o más elementos que indican identidad y cohesión social, cultural y territorial.

<sup>11</sup> Como los ministerios de Desarrollo Agrario, de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre, de Agricultura, de Integración Nacional, del Trabajo y de Hacienda y Planificación, además de la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), la Empresa Brasileña de Investigaciones Agropecuarias (EMBRAPA), el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), el Banco de Brasil, el Banco del Nordeste de Brasil y el Banco de la Amazonía.

producidos en los asentamientos de la reforma agraria, así como la compra anticipada o la compra directa de los productos de la agricultura familiar. Además, se beneficiará a los agricultores familiares con otros mecanismos de comercialización y garantía de ingreso, como los Préstamos del Gobierno Federal (EGF) y las Adquisiciones del Gobierno Federal (AGF), que seguirán los mismos moldes del practicado por el SNCR, aunque a partir de créditos del PRONAF. También se instauró, en provecho de este segmento, una política de garantía de precios mínimos para los alimentos básicos de la población brasileña (como ya se indicó, arroz, frijol, mandioca, maíz y trigo).

La introducción del plan de cosecha de la agricultura familiar 2003/2004 fue una importante innovación del Gobierno de Brasil, pues con ello se aseguraban a este segmento condiciones diferenciadas con respecto a la agricultura empresarial. En esta ocasión, los recursos asignados alcanzaron un monto de 5 400 millones de reales, cifra que representó un aumento de 40 por ciento con respecto a los créditos otorgados a la agricultura familiar en los años anteriores a la instauración del PRONAF.

En el plan de cosecha 2004/2005, el monto experimentó un nuevo incremento, toda vez que se adjudicaron 7 000 millones de reales a la agricultura familiar. Además, al combinarse con otros importantes mecanismos de compra gubernamental de la producción correspondiente,<sup>12</sup> las políticas cobraron mayor dinamismo y, con ello, ganaron en sinergia.

Por otro lado, el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible para la Agricultura Familiar (CONDRAF), de creación reciente, está imprimiendo una nueva orientación al PRONAF Infraestructura y Servicio. Su objetivo, en lo concerniente a los municipios de carácter rural, con predominio de la agricultura familiar y de bajas rentas, es contribuir al desarrollo sostenible de los territorios. La intención, por lo tanto, es hacer posible un mayor dinamismo económico y ampliar las posibilidades de inclusión social de estos territorios.

Dentro de ese marco, el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), con vistas a intensificar las sinergias locales, está creando consorcios intermunicipales, para que estos elaboren proyectos comunes de desarrollo sostenible a fin de aprovechar las ventajas comparativas y competitivas de cada territorio. Así ocurre, por ejemplo, con el Consorcio de la Orilla del Ferrocarril, que cuenta con la participación de la ciudad de Orizona (a diferencia de lo que ocurre con el municipio de Davinópolis, no inserto aún en ningún consorcio).

Además de las líneas ya tradicionales del PRONAF (crédito, gastos e inversión, capacitación e infraestructura), se abrieron nuevas líneas para sectores y regiones específicos. Por ejemplo, el plan de cosecha de la agricultura familiar 2004/2005 prevé líneas especiales de financiamiento, que han de respetar la pluralidad y las diversidades sociales, económicas, étnicas, culturales y ambientales, todo lo cual contribuye al fortalecimiento de la actividad rural.

El plan introduce también, por medio del PRONAF Agregar, el Programa de Agroindustrias Familiares, que apunta a incentivar los proyectos que añadan valor a los productos de la agricultura familiar. Los primeros pasos en tal sentido consisten en la creación de pequeñas agroindustrias.

Todo este esfuerzo exige reorganizar la asistencia técnica brindada a los agricultores familiares, tarea ya emprendida con la emisión del decreto N° 4.739 del 16 de junio de 2003, en virtud del

<sup>12</sup> Como el programa de Compra Directa Local de la Agricultura Familiar (CDLAF), una de las modalidades del Programa de Adquisición de Alimentos, que opera en el ámbito del Programa Hambre Cero y es administrado por la CONAB. Este programa contempla la compra de productos agropecuarios (básicos o no) por un valor de hasta 2 500 reales por semestre por agricultor. Puede ser ejecutado por la CONAB (que funciona en ese caso como importante regulador de precios) o por las alcaldías, que distribuyen los productos en forma local.

cual el MDA se hace cargo de la Asistencia Técnica y la Extensión Rural (ATER), en una acción fundamental para garantizar la producción agrícola y la creación de ingresos en el campo.

Es importante destacar que la lógica de las innovaciones introducidas en el PRONAF con el plan de cosecha de la agricultura familiar busca, además de ampliar el techo de los recursos concedidos, facilitar el acceso, reducir los gastos burocráticos y asegurar ingresos a los agricultores.

A continuación se analizarán los resultados obtenidos en los dos municipios seleccionados, para comprender mejor las condiciones de éxito de las políticas del MDA.

### 3. BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS MUNICIPIOS EXAMINADOS

En el Mapa 1 puede verse la ubicación de los municipios de Orizona y Davinópolis, ambos pertenecientes al estado de Goiás. Davinópolis está situado en el extremo sudeste del estado, en la frontera con el estado de Minas Gerais (microrregión geográfica del triángulo minero/Alto Parnaíba); Orizona está un poco más al norte, cerca de Goiânia, la capital del estado, y de Brasília, la capital federal. Estos municipios están en la misma microrregión histórica, en la Orilla del Ferrocarril (sudeste de Goiás), y comparten varias características comunes.

Cabe notar que ambos municipios fueron seleccionados para recibir los recursos del PRONAF Infraestructura y Servicios y, en consecuencia, estuvieron obligados a constituir su CMDRS respectivo (en 1998). De este modo, el estudio de estos dos municipios servirá para investigar los resultados de las políticas del MDA, dentro de lo cual destacan las distintas líneas de financiamiento del PRONAF, y para sacar a luz sus aspectos positivos y negativos, lo que podría contribuir a su perfeccionamiento.

#### MAPA 1

ESTADO DE GOIÁS, CON DAVINÓPOLIS (SUR) Y ORIZONA (NORTE) DESTACADOS



Fuente: elaboración propia sobre la base del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

En el Cuadro 2 se describen algunas características de los dos municipios. Como se puede observar, el municipio de Orizona supera en superficie, población y densidad demográfica al de Davinópolis; está más cerca de Goiania, la capital del estado de Goiás, y de varios centros consumidores importantes, como Brasilia y Anápolis. Sin embargo, el porcentaje de urbanización es muy superior en Davinópolis que en Orizona, donde la población rural incluso predominaba en 2000. Con todo, las diferencias no son suficientemente fuertes para determinar una disparidad radical entre ambos municipios.

Ambos tienen acceso a ruta asfaltada. Orizona está a 125 kilómetros de la capital, por una ruta asfaltada que pasa a lo largo de la red municipal. Davinópolis está conectada por un camino asfaltado, de unos 20 kilómetros, a la carretera BR 050, que une São Paulo y Brasilia. Por lo tanto, la distribución de los productos no encuentra problemas.

En cuanto al ingreso de los habitantes, el municipio de Davinópolis es más pobre, aunque menos desigual; en el mismo sentido, el ingreso per cápita de los más pobres es mayor en Davinópolis que en Orizona. Eso puede deberse al mayor porcentaje del ingreso familiar proveniente de transferencias gubernamentales y no a sus actividades productivas creadoras de ingresos.

## ■ CUADRO 2

DAVINÓPOLIS Y ORIZONA: CARACTERÍSTICAS GENERALES, 2000-2005

	Davinópolis	Orizona
Año de fundación del municipio	1963	1906
Distancia de la capital (km)	242,9	109,1
Superficie (km <sup>2</sup> )	521,8	1 979,4
Población total (2005)	2 030	13 440
Densidad demográfica (2005)	3,9	6,8
Población urbana (2000)	1 294	6 382
Población rural (2000)	815	6 685

Fuente: Atlas del Desarrollo Humano de Brasil, 2000 e Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), 2005.

Respecto a la organización social, en Orizona no solo el CMDRS es activo y participativo, sino también otros organismos e instituciones. En efecto, en los últimos cinco años se han constituido tres cooperativas locales (de productores, de técnicos y de crédito), distintas asociaciones de vecinos en las comunidades rurales y una organización que congrega a esas asociaciones, aparte de haberse habilitado una escuela Familia Agrícola <sup>13</sup> y lograrse financiación pública para una planta de tratamiento de miel. Además, en el municipio hay un sindicato de trabajadores rurales, y existe una comunicación directa entre los pequeños productores, el Banco de Brasil y la Agencia Rural, institución goiana de extensión rural e investigación, con atributos más amplios que las Empresas de Asistencia Técnica y Extensión Rural (EMATER) <sup>14</sup> de otros estados.

Hay que destacar que la presencia del Banco de Brasil en Orizona y la buena relación de su gerencia con los agricultores familiares han acelerado el otorgamiento de créditos del PRONAF en

<sup>13</sup> Son escuelas donde los alumnos estudian a tiempo completo teoría y práctica durante una semana, y en la otra semana permanecen en sus casas. Forman técnicos en agricultura familiar reconocidos por el Ministerio de Educación.

<sup>14</sup> Estas empresas están a cargo de los gobiernos estatales. Por otra parte, en el estado de Goiás funciona la Agencia Rural Cuida, que además de la extensión rural y la asistencia técnica, se ocupa, entre otras cosas, de investigación agropecuaria, perfeccionamiento genético y de la selección, producción y distribución de esquejes y animales.

el municipio. Además de esa relación con el Banco, descubrimos otros hechos favorables, como i) la presencia de una agencia rural cuyos técnicos no solo divulgan las distintas líneas de crédito del PRONAF, sino que auxilian también a los campesinos en la elaboración de sus proyectos, y ii) la celebración de un convenio entre el Banco de Brasil y la Cooperativa agropecuaria de los productores rurales de Orizona. Los mencionados técnicos ayudan a los campesinos a llenar los formularios y analizan las solicitudes de crédito antes de enviarlas al Banco para su aprobación,<sup>15</sup> lo que contribuye decisivamente a la expansión de estas operaciones en el municipio.

Es importante notar que los recursos son entregados contra una garantía cruzada entre los agricultores, lo que exige que exista un alto grado de confianza entre ellos. De esta manera, reciprocidad generalizada y confianza mutua son aspectos fundamentales para la elevación del capital social de la comunidad, y facilitan la cooperación espontánea, aspecto que debe tenerse en cuenta en el caso de Orizona para entender el elevado número de operaciones de crédito aprobadas en el municipio.

Esta cooperación entre los campesinos se tradujo, por ejemplo, en la constitución de un condominio productivo entre los productores de leche del municipio, con el fin de reducir los costos de producción y de transacción. Gracias a ello, los integrantes del condominio pudieron especializarse en las distintas etapas de la producción lechera, que es la principal actividad productiva de Orizona. Algunos se dedicaron a la crianza de becerras y novillos; otros, a las vacas en lactancia, mientras un tercer grupo trabajaba con los tanques de refrigeración y el ordeño mecánico. De esa manera pudo racionalizarse e intensificarse el uso de estos equipos, lo que redujo los costos de producción y de comercialización e hizo crecer la productividad y la producción. Como resultado, no solo el ingreso neto medio por productor aumentó significativamente (entre 100 por ciento y 300 por ciento), sino que también se amplió la ganancia unitaria por litro de leche vendido, gracias, como se dijo, al mejoramiento de la calidad y la baja de los costos de producción. Una experiencia de este tipo, sin embargo, requiere una fuerte cooperación y confianza mutua.

También están en marcha otras iniciativas de organización de los productores, esta vez en procura de una mejor inserción en el mercado. Por intermedio de la cooperativa de productores de Orizona y con recursos de DENACOOOP y BANCOOP, algunos agricultores de Orizona han visitado la tradicional zona productora de aguardiente artesanal (situada cerca de la ciudad de Salinas, en el estado de Minas Gerais), con el objetivo, primero, de recibir entrenamiento y, posteriormente, mejorar la calidad de sus productos y crear una denominación de origen para su comercialización. Los resultados ya se perciben: aumento del número de productores, del volumen de producción, de la productividad media y de las cantidades comercializadas.

Entre las nuevas iniciativas cabe consignar también algunas experiencias artesanales de las campesinas del municipio, como la confección de telas con telares manuales, lo que se ha traducido en una expansión de la producción de algodón coloreado. Asimismo, después de conocer una experiencia exitosa en el interior de Paraíba, un técnico de la Agencia Rural de Orizona organizó, en mayo de 2004, un día de campo, para presentar a los campesinos locales variedades de algodón que podrían abastecer la artesanía local.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Según el superintendente del Banco de Brasil de Uberlândia, esos acuerdos son fundamentales, pues aunque haya buena voluntad, las gerencias no poseen personal suficiente en las agencias locales para atender la demanda del PRONAF.

<sup>16</sup> Además de la mencionada agencia, ese día de campo contó con el patrocinio de la Cooperativa de Servicios Técnicos y del Fondo de Incentivo a la Cultura del Algodón.



La cooperativa local también ha organizado encuentros en el municipio (Semana del Cooperativismo), e incluso ha incentivado la participación en otros encuentros. Ejemplo de ello fue la participación de jóvenes y mujeres en un encuentro organizado en el municipio de Pirenópolis (estado de Goiás). Al mismo tiempo, dada la elevada producción de miel entre los productores de Orizona, se elaboró un proyecto para construir un complejo productivo e industrial de miel en el Territorio del Norte de la Orilla del Ferrocarril, que ya está en funcionamiento. También se instaló un matadero de pollos criollos,<sup>17</sup> con recursos que estaban previstos en los planes trazados en 2003, los cuales se llevaron a la práctica a fines de 2004; el matadero está hoy en pleno funcionamiento. Hay que destacar que ese territorio surgió por iniciativa de los productores familiares de Orizona, y se constituyó en uno de los CONDRAF del MDA.

En el Recuadro 1 se resumen algunas características salientes del CONDRAF.

#### RECUADRO 1

El Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible para la Agricultura Familiar (CONDRAF), que fue reorganizado por el actual gobierno, celebró su primera reunión el 3 de diciembre 2003 en Brasilia. Las modificaciones introducidas en su organización fueron reglamentadas por el Decreto N° 4 854, del 8 de octubre de 2003, que dispuso acerca de su composición, estructura y competencia. Por medio de sus actividades se pretende consolidar el espacio de articulación y debate entre los distintos niveles de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil frente a la agricultura familiar y el desarrollo territorial. Participan en él, entre otros, reconocidas entidades representativas de campesinos, asentados de la reforma agraria, indios, negros, mujeres y ambientalistas. Por sus características, el CONDRAF integra una nueva institucionalidad, que preconiza la plena participación de los agentes sociales como protagonistas en la proposición y ejecución de políticas públicas referidas al desarrollo rural, a la reforma agraria y la agricultura familiar. El CONDRAF se constituyó en intermediario entre el gobierno y la sociedad civil, y pasó a estar formado por 38 consejeros: 19 designados por entidades vinculadas al gobierno y 19 nombrados por movimientos sociales y grupos de la sociedad civil organizada. Ya en su primera reunión se aprobaron nuevas reglas concernientes a la línea de acción del PRONAF Infraestructura para 2004. Según la resolución aprobada en esa reunión, los recursos del PRONAF Infraestructura no se destinarán en el futuro a los municipios, sino a proyectos de consorcios intermunicipales, esto es, los Territorios Rurales.

Esta experiencia reciente de articulación intermunicipal tuvo como embrión el CMDRS local. Es decir, el éxito alcanzado en la concertación de un pacto político local en torno a un proyecto de desarrollo sostenible parece haber ayudado a consolidar el capital social local y, además, a difundir las prácticas óptimas de organización de los campesinos de Orizona hacia los municipios cercanos.

Todas estas experiencias hablan de la gran capacidad organizacional de los agricultores familiares de Orizona y, al mismo tiempo, del impulso que han sabido dar a proyectos innovadores, particularmente los concernientes al incremento de valor y el desarrollo de actividades rurales no agrícolas. Estas actividades, como ha demostrado Graziano da Silva (1999), son fundamentales para el desarrollo rural, no solo por ampliar los ingresos de los hogares rurales, sino también por incorporar el trabajo de las mujeres y los jóvenes. De esta manera se puede reducir la pobreza rural y alcanzar un mayor equilibrio demográfico, al disminuir la masculinización del campo.

<sup>17</sup> Pollos de variedades tradicionales que son sacrificados, como mínimo, a los 120 días de nacer (en comparación con los 43 días de los pollos de granja), cuya carne tiene gran aceptación en los mercados de Brasil Central, incluso en metrópolis como Brasilia y Goiania.

Gracias a este gran esfuerzo municipal, la captación de recursos del PRONAF ha aumentado de año en año en Orizona, como asimismo los volúmenes que distribuye. De hecho, se espera que en la temporada agrícola de 2004/2005 suministre recursos a cerca de 1 000 productores.

Si abandonamos Orizona y nos trasladamos a Davinópolis, encontraremos ciertas diferencias apreciables. Aparte de que el CMDRS local funciona apenas en forma burocrática desde su inauguración, en Davinópolis no hay sindicatos de trabajadores rurales, ni asociaciones u otra forma de cooperación entre los agricultores familiares. Tampoco se celebran fiestas religiosas en las comunidades rurales.<sup>18</sup> Todo esto habla del escaso capital social que hay en el municipio, que ni siquiera la obligación de constituir el CMDRS ha podido estimular. Por el contrario, según se verá más adelante, el CMDRS está sirviendo solo para legitimar y perpetuar la situación que mantiene al municipio en medio de una acentuada depresión económica.

Como puede observarse en el Cuadro 3, hay diferencias apreciables entre ambos municipios en cuanto a la importancia de los establecimientos familiares: la población rural es 730 por ciento mayor en Orizona que en Davinópolis, a pesar de que el número de establecimientos rurales de Orizona es solo 470 por ciento superior al de Davinópolis.

Cabe destacar que mientras en todo el estado de Goiás el número de hogares es superior al de establecimientos, en los dos municipios estudiados ocurre lo contrario, aunque en mayor proporción en Davinópolis que en Orizona, lo que parece corresponder a una depresión de la actividad familiar en el primer municipio. No es muy probable que ello se deba a la especulación inmobiliaria, por la baja fertilidad media, el relieve en general poco favorable, y la depresión económica de los establecimientos rurales de Davinópolis, sobre todo de los familiares.

Otro punto a favor de la idea de depresión económica en los establecimientos rurales de Davinópolis es que el número de habitantes por hogar y de habitantes por establecimiento era en este municipio, en 1996, muy inferior al de Orizona o a la media del estado. El número de habitantes por establecimiento en Orizona y, sobre todo, en Davinópolis, es menor que la media del estado de Goiás, lo que constituye otra prueba del éxodo de la población rural de estos municipios.

### ■ CUADRO 3

SITUACIÓN DEMOGRÁFICA DEL CAMPO, 1996

	Hogares rurales	Población rural	Establecimientos	Dom./est.	Hab./hogar	Hab./est.
Davinópolis	258	800	375	0,688	3,1	2,13
Orizona	1 925	6 633	2 138	0,9	3,45	3,1
Goiás	172 144	588 005	146 461	1,175	3,42	4,01

Fuente: Censo Agropecuario 1995-1996 del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

De todos modos, más que el número de establecimientos en sí, lo que importa es la manera en que estos se dividen en términos de superficie ocupada. En Orizona, como se puede ver en el Cuadro 3, las pequeñas propiedades predominan largamente en lo que a número y a superficie ocupada se refiere. De esta manera, la relación entre la superficie ocupada por los pequeños establecimientos y la ocupada por los grandes establecimientos es de 2,7 en Orizona y de 0,9 en Davinópolis, lo que indica que la estructura agraria está más concentrada en el primero.

<sup>18</sup> Estas fiestas, comunes en Brasil central, se celebran formalmente en el seno de las comunidades rurales en honor de algún santo católico y son importantes foros de intercambio y de sostenimiento de las relaciones sociales, sea entre los miembros de la misma comunidad rural o entre estas y las comunidades vecinas.

También hay que destacar la notable diferencia entre Davinópolis y Orizona en lo referido al monto de los recursos y el número de contratos del PRONAF Crédito a que tuvieron acceso los respectivos productores rurales. En efecto, el número de contratos y el monto de los recursos correspondientes a Orizona fueron cerca de 50 veces superiores a los de Davinópolis, diferencia notable aun si se toma en cuenta que el número de agricultores familiares de este último municipio representa solo 1/8 del de Orizona.

Como se puede observar en el Cuadro 4, también es notable la diferencia en lo concerniente a los créditos de inversión, pues mientras en Davinópolis se suscribió, a lo largo de cinco años, apenas un contrato de crédito para inversión, y por un monto inferior a 8 000 reales, en Orizona, la participación de esta línea en 2004 llegó a cerca de 25 por ciento del monto de las solicitudes correspondientes, y casi al 50% de los montos otorgados, al tiempo que se esperaba la llegada de más de 3 millones de reales en 2004.

#### ■ CUADRO 4

DAVINÓPOLIS: NÚMERO DE CONTRATOS Y MONTO DEL CRÉDITO RURAL DEL PRONAF POR MODALIDAD, 2000-2003

Modalidad	Contratos	Monto (reales)	Valor medio por contrato (reales)
Inversión	1	7 778,70	7 778,70
Coste	37	161 262,53	4 358,45
Total	38	169 041,23	4 448,45

Fuente: Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF).

En Davinópolis, como se puede advertir en el Cuadro 4, se suscribieron solo 38 contratos del PRONAF, en un lapso de cuatro años, de lo que resulta una media de 9,5 contratos por año y una media de menos de 4 500 reales por contrato. A esto cabe agregar que en todo ese período hubo solo un contrato firmado por el PRONAF Inversión, dato aún más inquietante, ya que es precisamente la inversión lo que permitiría mayores transformaciones de la base productiva. Por lo tanto, en general, el acceso de los productores familiares a los recursos del PRONAF es todavía muy limitado en Davinópolis, aun si se toma en cuenta la ligera expansión que experimentaron estos montos en 2004 (véase el Cuadro 5).

#### ■ CUADRO 5

DAVINÓPOLIS: NÚMERO DE CONTRATOS Y MONTO DEL CRÉDITO RURAL DEL PRONAF POR AÑO FISCAL

Año	Contratos	Monto (reales)	Productores familiares contemplados (%) <sup>a</sup>
2000	2	4 955,58	0,75
2001	4	17 360,58	1,5
2002	10	49 352,08	3,77
2003	22	89 594,29	8,3
2004 <sup>b</sup>	10	43 306,60	3,77
2004 <sup>c</sup>	30	130 000,00	11,31

Fuente: Anuario Estadístico del estado de Goiás, Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF).

<sup>a</sup> Pequeños propietarios, es decir, agricultores que en 2000 poseían hasta cuatro módulos fiscales. <sup>b</sup> Hasta septiembre.

<sup>c</sup> Proyección.

Sin embargo, aunque en términos absolutos ese acceso fue de casi 10 por ciento de los productores familiares en 2003, el acceso al PRONAF aumentó de manera más significativa en Davinópolis en 2004 (véase el Cuadro 5). Por otro lado, ya desde el comienzo de la actuación del Programa, las cifras correspondientes a Orizona fueron mucho más significativas, como se puede constatar en el Cuadro 6. Por ejemplo, ya en 2000 se suscribieron 391 contratos del PRONAF en Orizona, de forma tal que el crédito benefició aquí a más del 20 por ciento de los campesinos.

En 2003, el número total de contratos aumentó más de 60 por ciento, con lo que estos llegaron a más del 33 por ciento de los pequeños productores de Orizona. La Agencia Rural de Orizona espera que en el presente año (2004) el número de contratos se acerque a 2 000; si estas expectativas se confirman, hacia fines de 2004 más de la mitad de los campesinos de Orizona habrán tenido acceso al Programa. También es significativo el aumento, en términos numéricos y de valor, de los créditos del PRONAF Inversión.

#### ■ CUADRO 6

ORIZONA: NÚMERO DE CONTRATOS Y MONTO DEL CRÉDITO RURAL DEL PRONAF POR AÑO FISCAL Y POR MODALIDAD

Año	Contratos	Monto (reales)	Valor medio por contrato (reales)	Productores familiares contemplados (%) <sup>a</sup>
2000	381	1 373 032,05	3 603,76	21,28
Gastos	368	1 267 854,87	3 445,26	20,56
Inversión	13	105 177,18	8 090,55	0,73
2001	431	1 594 247,90	3 698,95	24,08
Gastos	393	1 363 281,06	3 468,91	21,96
Inversión	38	230 966,84	6 078,07	2,12
2002	550	2 563 916,62	4 661,67	30,73
Gastos	500	2 130 341,40	4 260,68	27,93
Inversión	50	433 575,22	8 671,50	2,79
2003	659	3 351 435,82	5 085,64	36,82
Gastos	606	2 793 244,50	4 609,31	33,86
Inversión	53	558 191,32	10 531,91	2,96
2004 b	303	2 089 385,89	6 895,66	16,93
Inversión	75	900 271,69	12 003,62	4,19
Gastos	228	1 189 114,20	5 215,41	12,74
2004 c	942	6 688 417,00	7 100,23	52,62
Inversión	233	3 193 465,87	13 705,86	13,02
Gastos	709	3 494 951,13	4 929,41	39,60
Total d	2 021	8 882 632,39	5 395,17	28,23 e
Gastos	1867	7 554 721,83	4 046,95	26,08
Inversión	154	1 327 910,56	8 622,80	2,15

Fuente: Anuario estadístico del estado de Goiás 2003 del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF).

<sup>a</sup> Entendidos como pequeños propietarios, es decir, que en 2000 poseían hasta cuatro módulos fiscales. <sup>b</sup> Hasta septiembre. <sup>c</sup> Proyección. <sup>d</sup> Excluido 2004. <sup>e</sup> Media del período, como en las celdas de abajo.

Finalmente, si consideramos que en cuatro años el PRONAF inyectó menos de 170 000 reales en la economía de Davinópolis —destinados sobre todo al crédito de coste de la producción—, no es difícil concluir que el impacto del Programa en este municipio ha sido casi nulo. En contraste, el impacto en Orizona fue considerable, pues en los mismos cuatro años el Programa destinó al municipio casi nueve millones de reales —no corregidos; cerca de \$ 15 millones si incluimos 2004—, de los cuales alrededor de cuatro millones correspondieron exclusivamente a inversión.

#### 4. DISPARIDADES EN EL ACCESO AL CRÉDITO ENTRE LOS AGRICULTORES FAMILIARES

Algunas de las causas de las disparidades en el acceso al crédito de los agricultores familiares de estos municipios son las siguientes:

- i) En Orizona opera una sucursal del Banco de Brasil, mientras que los agricultores familiares de Davinópolis necesitan viajar al municipio de Catalão para presentar sus solicitudes.
- ii) Más que la presencia de la sucursal, lo que hay que destacar es la buena relación entre su gerencia y los prestatarios, a diferencia de lo que ocurre en muchas sucursales de este banco, cuyos gerentes consideran que el PRONAF les da mucho trabajo, provoca alborotos en las agencias y engendra escaso movimiento bancario. En Orizona, esta realidad cambió gracias a la capacidad de organización social y política de los propios campesinos, que hoy no se sienten cohibidos al entrar en la agencia con ropa sencilla y sienten que el Banco está ahí para satisfacer un derecho que les pertenece.
- iii) Tan importante como la presencia de la sucursal bancaria y el comportamiento de la gerencia, es la existencia en Orizona, ya destacada, de una Agencia Rural de asistencia técnica, que se encarga de divulgar información técnica y de auxiliar a los agricultores en la elaboración de sus proyectos de recepción de recursos. La buena voluntad que demuestran sus técnicos en el cumplimiento de esas funciones es reconocida por los campesinos en las entrevistas. Por otro lado, los agricultores familiares de Davinópolis se quejan por el hecho de no contar con una unidad de la Agencia Rural que les dé asistencia técnica. En las entrevistas que hicimos quedó de manifiesto que la escasa divulgación de las actividades del PRONAF conspira, y gravemente, en contra de la posibilidad de ampliar el número de beneficiarios.
- iv) La concertación de un convenio entre la Cooperativa Agropecuaria de Orizona y el Banco de Brasil facilitó el trabajo burocrático de la sucursal bancaria local, que no disponía de personal suficiente para elaborar los proyectos, llenar los formularios pertinentes y llevar a cabo análisis de viabilidad. En 2004, año en que los agricultores de Orizona presentaron casi 1 000 proyectos, habría sido imposible que fueran atendidos exclusivamente por los empleados bancarios si no se hubiese celebrado ese convenio.
- v) Por último, en lo concerniente a la dificultad en que se encuentran los prestatarios de ofrecer garantías, hay que destacar una vez más el importante papel que desempeña la confianza imperante entre los agricultores familiares de Orizona. Ese comportamiento solidario, conquistado a lo largo del tiempo gracias a los buenos resultados de sus acciones colectivas, ha permitido poner en práctica la llamada garantía cruzada, por medio de la cual los agricultores se garantizan unos a otros, lo que permite solucionar un problema común a muchos productores.

El modo diferente en que ha operado el PRONAF Infraestructura y Servicios en ambos municipios explica el éxito del programa en Orizona y su fracaso casi absoluto en Davinópolis. Como ya está dicho, para que los municipios seleccionados puedan beneficiarse de esta modalidad, es necesario constituir un CMDRS. Este Consejo, compuesto por al menos 50 por ciento de agricultores familiares y por representantes del poder político local, tiene como responsabilidad elaborar un Plan de Desarrollo Rural Sostenible para justificar la asignación de las cuatro cuotas de 150 000 reales al año.

En 2000, los municipios de Orizona y Davinópolis participaron, junto con el municipio de Tres Ranchos, todos del estado de Goiás, en un curso de capacitación de 40 horas, donde se trataron materias como desarrollo, sostenimiento, planificación, y género y raza. Pues bien, según se desprende de las entrevistas hechas a algunos participantes y al personal de capacitación, ya en esa oportunidad era evidente la diferencia de organización social existente entre estos municipios. Las experiencias asociativas de Orizona dieron a los representantes de los otros municipios un patrón de referencia para sus acciones futuras.

Sin embargo, pasados cuatro años, ese patrón de referencia parece haber sido fugaz. En Davinópolis, la constitución del CMDRS de poco ha servido para concertar un pacto político local orientado hacia el desarrollo rural sostenible. El grado de asociación y de organización de los agricultores familiares parece no haber avanzado nada desde ese encuentro. De otro lado, la experiencia local en Orizona, en función de la obligación de constituir el CMDRS, fortaleció el liderazgo del municipio, y creó las condiciones para la construcción de espacios de concertación, Davinópolis ha persistido en su aislamiento político, pese a su mejor ubicación geográfica. Como está dicho, Orizona sacó provecho de la constitución de un órgano intermunicipal de desarrollo territorial, el Consejo Territorial de la Orilla del Ferrocarril.

Según el secretario municipal de obras de la alcaldía de Davinópolis y presidente del CMDRS, la actual directiva del Consejo recibió en 2001 la última cuota de las cuatro previstas en el PRONAF Infraestructura y Servicios, por un valor total de 150 000 reales. Por la situación de exposición del presidente del consejo, es difícil no concluir que el dinero fue gastado con prudencia, pues con esos recursos se adquirieron nada menos que: dos camiones, cuatro tractores, tres rastras, tres niveladoras, cuatro carretas, una cosechadora de maíz (cola de cohete), un máquina encaladora, dos sembradoras, un esparcidor de semillas, una moledora de maíz, una máquina para sacar termitas, y dos ensiladoras. Además, se levantaron 65 mataburros.<sup>19</sup>

El costo y la forma de uso de las máquinas se deciden en conjunto con los productores. Sin embargo, según nos informó el presidente del Consejo, estos bienes atienden a todos los agricultores del municipio por igual, independientemente de que sean agricultores familiares o no, pero a los agricultores familiares se les cobra, como tasa de gasto, el equivalente a 20 litros de petróleo diesel por hora de uso de las máquinas. De esta forma, aunque se atiende a cerca de 80 por ciento de los productores, el procedimiento resulta irregular e injusto. Irregular porque los bienes adquiridos con recursos del PRONAF son para uso de los productores familiares. Injusto porque, según nos informó un líder comunitario, las máquinas son utilizadas en forma rotativa por propiedad y no por superficie. De esta forma, como la superficie en que hay que trabajar mecánicamente es mayor

<sup>19</sup> Estructura metálica o de madera, destinada a impedir el paso del ganado entre las propiedades, que se levanta en las rutas secundarias y facilita el tránsito de vehículos.

en los grandes predios que en las parcelas de los agricultores familiares, las máquinas y equipos no llegan a tiempo a todos, con lo que se perjudica precisamente a los más necesitados, que son también aquellos a los que el Programa debería beneficiar.

Además, no debe olvidarse que los agricultores familiares de Davinópolis son mayoritariamente pequeños productores de leche, y que las máquinas adquiridas por el CMDRS se destinan a actividades agrícolas. Así, se perjudica una vez más a este segmento y se beneficia a los grandes productores de granos (principalmente soja) del municipio.

En Davinópolis predomina la actividad pecuaria extensiva, modalidad que por su propia índole dificulta la organización social de los productores. Sin embargo, a causa de la baja disponibilidad de mano de obra en el municipio, provocada por la migración de jóvenes y mujeres del campo a la ciudad, no hay salida fácil para este problema, que quizá solo pueda solucionarse con la detención de ese éxodo y la vuelta de al menos una parte de los migrantes al campo. Esto refuerza la convicción de que es urgente tomar medidas que incentiven el trabajo no agrícola, particularmente entre los jóvenes y las mujeres.

De las entrevistas hechas en Davinópolis se desprende que el CMDRS no es particularmente activo, a pesar de las alardeadas reuniones trimestrales, y que los productores familiares apenas si participan en el consejo del municipio. Este hecho es casi lo único que podría explicar por qué se compraron máquinas e implementos para actividades agrícolas en un municipio donde la actividad económica fundamental de los campesinos es la pecuaria.

En Orizona, por su parte, se entregaron en 2002 los recursos correspondientes a la última de las cuatro cuotas anuales del PRONAF Infraestructura y Servicios. Con esos recursos se adquirieron: cuatro tanques de enfriamiento de leche de 1 500 litros cada uno, 72 mataburros de carriles de acero, 72 bases de instalación para mataburros, seis toldos de feria, numerosos equipos de sonido, un purificador/bebedero de agua y varios equipos de informática. Además, se asfaltaron con una capa de 10 centímetros de espesor nueve kilómetros de caminos, y se organizó una excursión agrotécnica para capacitar a agricultores familiares.

Lo primero que llama la atención en cuanto a las decisiones de gasto del CMDRS de Orizona es la diversidad de los productos y servicios comprados con recursos del Programa. Así, mientras en Davinópolis todo el material adquirido estaba formado por bienes materiales para uso casi exclusivamente agrícola —a pesar del bajo nivel de producción agrícola de este municipio—, en Orizona se compraron bienes de uso general, incluso no agropecuarios. Por ejemplo, los toldos, los equipos de sonido y de informática, así como el purificador/bebedero de agua se destinan a una feria de productores que se instala todos los domingos en la sede del municipio. Los mataburros y las rutas recuperadas benefician indistintamente a productores familiares de comunidades donde estos predominan largamente (como Taquaral, Capela y Taquaral de Cima). Esta diversidad confirma lo que se observó en las entrevistas realizadas en Orizona, a saber, el grado de actividad desplegado por su Consejo.

Actuando con la misma lógica, el municipio de Orizona pudo contar al año siguiente (2003) con los recursos asignados por el MDA a sus CONDRAF. Así, en el Plan del Territorio de la Orilla del Ferrocarril se solicitaron más de 390 850 reales para construir una unidad de mejoramiento apícola, adquirir máquinas en general, construir y ampliar la Cooperativa regional de crédito (CREDFER), y comprar vehículos populares y equipos de informática para la Agencia Rural.

Gracias a la buena marcha de los procesos de obtención de estos créditos —pese a que normalmente los beneficiarios se quejan por la demora en su entrega—, el CONDRAF solicitó y obtuvo más 216 000 reales del PRONAF Infraestructura y Servicios para comprar varios vehículos populares, cuatro motocicletas, dos equipos marítimos de GPS<sup>20</sup> y dos equipos de informática completos. Además, los fondos sirvieron para construir un centro de convivencia en la escuela Familia Rural de Orizona. Lo primero que cabe destacar a este respecto es que, en 2004, todos los bienes enumerados, con excepción del centro de convivencia, se destinaron a extensión rural (AGR y COOSTEFA). El hecho de que el CONDRAF, que agrupa a municipalidades y CMDRS de 13 municipios,<sup>21</sup> haya preferido la extensión rural a las máquinas e implementos, en una región que cuenta con cuatro centros formadores de técnicos agrícolas (en Urutaí, Silvânia, Ipameri y en la misma Orizona), da una idea de la importancia que los productores familiares conceden a la extensión rural y al perfeccionamiento técnico.

Otro punto que merece ser puesto de relieve es que, en los últimos cuatro años, los productores familiares no solo de Orizona, sino de toda su región de influencia (lo que permite sospechar que el capital social es transmisible), están comprendiendo que el bien más valioso es el conocimiento, pues han preferido contar con medios para su intercambio y difusión a la posesión de bienes materiales.

De este modo, por lo que ocurrió en Davinópolis —donde se adquirieron bienes materiales para uso agrícola en un municipio cuyos campesinos se dedican casi en su totalidad a la explotación pecuaria extensiva—, y por lo que está ocurriendo en Orizona —donde se solicitan créditos continuamente, para destinarlos de preferencia a la adquisición, intercambio y circulación de conocimientos y a inversiones no agrícolas—, no es difícil comprender la importancia fundamental que reviste el fortalecimiento de los CMDRS.

Para tal efecto, reiteramos, es necesario intensificar la participación de los campesinos en los consejos. La experiencia de los consorcios intermunicipales es un paso adelante, y debe ser incentivada para que las experiencias exitosas se transmitan a los municipios vecinos. Son también medidas de gran importancia la administración y el control efectivo de los bienes y servicios adquiridos por los CMDRS, así como la ampliación de la participación de las mujeres y los jóvenes en los Consejos. Creemos que esta última medida puede dar un estímulo mayor a las actividades no agrícolas, de gran interés para las mujeres, que puede contribuir a mantenerlas en el campo, y de gran importancia también para la misma supervivencia del establecimiento familiar brasileño.

## 5. BALANCE: ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS

De lo expuesto se deduce que la investigación encontró puntos positivos y negativos. Cabe destacar que por ser este un estudio de casos específicos, en que se escogieron situaciones paradigmáticas, puede perfectamente ser utilizado para analizar el desempeño del Programa en su totalidad.

<sup>20</sup> GPS: sistema mundial de fijación de posiciones.

<sup>21</sup> Además de Orizona: Bonfinópolis, Leopoldo Bulhões, Silvânia, Vianópolis, Bela Vista, Caldazinha, São Miguel do Passo Quatro, Cristianópolis, Palmelo, Santa Cruz de Goiás, Urutaí y Pires do Rio.



Entre los aspectos positivos figuran los siguientes:

- El PRONAF Infraestructura y Servicios presenta una buena relación costo-beneficio, sobre todo por atender colectivamente a personas a las que no se podría acceder si los recursos se aplicasen individualmente.
- Al exigir la instalación de los CMDRS en los municipios que desean utilizar los recursos del Programa, se incentiva la ampliación (aunque no la creación) de capital social local.
- Los bajos costos del PRONAF Crédito han redundado en una ampliación de la capacidad productiva del campo y un alza de los ingresos familiares de los beneficiarios.
- El PRONAF, en la medida en que fortalece los establecimientos familiares, frena parcialmente el éxodo del campo a la ciudad en los municipios pequeños.

Entre los aspectos negativos hay que destacar los siguientes:

- El PRONAF sigue poniendo demasiado hincapié en lo agropecuario. De ese modo no se favorece el trabajo femenino, ni se consigue combatir la masculinización del campo, cuyas consecuencias pueden verse ya en los municipios rurales más pobres y que tenderán a agravarse en el mediano y largo plazo. Las líneas de crédito más recientes, como el PRONAF Mujer y el PRONAF Agroindustria, que podrían contribuir a contrarrestar la tendencia excesivamente agraria del Programa si recibieran mayor divulgación, no son suficientemente conocidas aún por los eventuales beneficiarios.
- El PRONAF no da a la capacitación y la extensión rural la prioridad que sería necesaria. Por eso, su resultado general es la conservación de la situación tal como está, sin mayores mejoras, sobre todo en municipios de bajo capital social. La actual estructura de la extensión rural exige una fuerte articulación entre los gobiernos estadual y municipal, lo que hace más difícil llegar a soluciones. Los municipios pobres se quedan sin el servicio de extensión.
- Es necesario que el MDA emprenda mayor número de acciones conjuntas con otros ministerios, como el del Medio Ambiente (agricultura ecológica, agricultura orgánica); de Educación (capacitación de profesores para las zonas y los municipios rurales; elaboración de materiales específicos para educación rural); de Salud (programas de reeducación alimentaria y combate contra la desnutrición); de Ciencia y Tecnología (fuentes alternativas de energía, nuevos medios de irrigación; programas de capacitación en informática e Internet), y el Ministerio del Desarrollo Social y de combate al Hambre. Podría incentivarse se interlocución con órganos como la EMBRAPA (semillas «variedades» y nuevas técnicas, culturas y cultivares) e instituciones locales de investigación y enseñanza superior.
- El trabajo de los CMDRS no siempre basta para crear el capital social local. El caso de Davinópolis lo demuestra, y aun si en Orizona el Consejo ha podido ampliar este capital, no debe olvidarse que se trata de un órgano consultivo y no deliberativo. En municipios de capital social muy bajo, como Davinópolis, el Consejo puede incluso perpetuar y legitimar las condiciones que determinan la pobreza local.

## 6. SUGERENCIAS

Frente a estas conclusiones, se puede sugerir lo siguiente:

- i) Dar atención especial a los mecanismos de asistencia técnica permanente para los beneficiarios del Programa.
- ii) Aplicar metodología específica para identificar proyectos intermunicipales, a fin de consolidar los Territorios Rurales. Es importante incentivar el progreso de proyectos ya consolidados, pero también identificar proyectos potenciales, valorando en especial aquellos que son innovadores desde el punto de vista de la generación de empleo e ingresos.
- iii) Revisar las reglas del CMDRS con respecto al porcentaje de participación de campesinos y representantes del poder político local. Podría pensarse en reforzar la obligación de participar de los campesinos, incluso reservando de forma obligatoria un espacio para la representación de las mujeres y los jóvenes.
- iv) Delegar en el CMDRS la administración de los bienes y servicios contratados con recursos del PRONAF Infraestructura y Servicios, de modo de ampliar la influencia del Consejo y garantizar su buen funcionamiento, aun cuando no disponga de recursos financieros.
- v) Incentivar las líneas de financiación de la agroindustria y la artesanía, mediante el fomento de ocupaciones potencialmente ejercidas por mujeres y jóvenes, de modo de atenuar e incluso invertir el proceso de masculinización del campo. Crear mecanismos específicos para la divulgación de las actividades del PRONAF Mujer, sobre todo para actuar en organismos donde estas predominan, como centros comunitarios e iglesias.
- vi) Incentivar la aplicación del artículo 23 del PRONAF (Título: Crédito Rural), que establece que el 30 por ciento del volumen de crédito del programa debe ser destinado, de preferencia, a beneficiarios del sexo femenino.
- vii) Estrechar la interacción con las universidades, para crear, por ejemplo, páginas de presentación en la Internet, que han de estar redactadas como mínimo en dos lenguas (portugués incluido), con el fin de divulgar por este medio los productos de la agricultura/agroindustria familiar, como una forma de insertar a los agricultores familiares en mercados más amplios (incluso externos) que los locales, privilegiando a las organizaciones productivas locales y los establecimientos colectivos (asociaciones y cooperativas). Es decir, incentivar la inclusión digital como forma de inserción de los productos locales en los mercados regionales, nacional e internacional.
- viii) Fomentar la capacitación para la exportación, privilegiando a organizaciones productivas locales (asociaciones y cooperativas) y la creación de sellos de garantía, denominaciones de origen y aun marcas para los productos de la agricultura familiar. Incluso, hay que aprovechar la ubicación de estos municipios, cercanos a rutas de mucho movimiento, para instalar galpones en que los productores puedan comercializar sus productos agropecuarios, artesanales y agroindustriales.
- ix) Crear mecanismos y materiales para capacitar a los profesores que enseñan en aquellas áreas rurales donde predomina la agricultura familiar o en municipios escasamente poblados.

- x) Intensificar la divulgación del Programa en municipios de perfil agropecuario, con vistas a ampliar el acceso al PRONAF Crédito y, también, a diversificar las actividades productivas, particularmente las rurales no agrícolas.
- xi) Crear sucursales itinerantes de los bancos encargados de traspasar los recursos del Programa, sobre todo en los períodos de mayor demanda potencial de crédito. Estas oficinas itinerantes son especialmente indicadas para aquellos municipios en que tales bancos no tengan sucursal, pero también para aquellos donde los productores familiares puedan sentirse avergonzados al solicitar ayuda en una institución bancaria. La instalación de puestos de avanzada de estas oficinas en locales frecuentados por los agricultores familiares, como cooperativas, sindicatos, centrales de abastecimiento,<sup>22</sup> es también una opción interesante.
- xii) La capacitación continuada —particularmente de mujeres y jóvenes— puede ser fundamental, no solo para una mejor inserción política de las instancias de representación, sino también para una mejor inserción en mercados de productos y servicios.
- xiii) Ampliar las acciones conjuntas del MDA y de otros ministerios para acometer actividades coordinadas en favor de la agricultura familiar.

---

<sup>22</sup> Empresas públicas donde se comercializan productos agrícolas, reuniendo en un mismo sitio a productores, pequeños mayoristas y consumidores en general.

## BIBLIOGRAFIA

- Abramovay, R.** 1999. Do setor ao território: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. *Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), Proyecto BRA/97/013*, São Paulo/Rio de Janeiro, Brasil.
- Abramovay, R.** 2000. *Inovações financeiras para uma economia solidária*. Gazeta Mercantil, 31 de agosto, Brasil.
- Baptista, F. O.** (1997). Agricultura e capitalismo na Europa do Sul. En S. Shiki, J. Graziano da Silva y A. C. Ortega, ed. *Agricultura, meio ambiente e sustentabilidade do cerrado brasileiro*. UFU, UNICAMP, EMBRAPA, CNPQ, FAPEMIG. Uberlândia, Brasil.
- Baptista, F.O.** 1993. Território e desenvolvimento rural. En R. Real y E. Caldente y P. del Pozo, ed. *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Consejería de Agricultura y Pesca. Sevilla, España.
- MAARA/BRASIL: Ministério da Agricultura e do Abastecimento - Secretaria Nacional do Desenvolvimento Rural.** 1995. *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF*. Brasília. Pág. 30.
- Graziano da Silva, J.** 2001. El desarrollo local en contextos de globalización. Una reflexión desde la experiencia del mundo rural brasileño. *Informe Socioeconómico de la Agricultura Española*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- Graziano da Silva, J.** 1999. *O novo rural brasileiro*. IE-UNICAMP. Campinas, Brasil.
- INCRA/FAO.** 1996. *Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico*. Brasília.
- INCRA/FAO.** 2000. *Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto*. Projeto de Cooperação Técnica. Brasília.
- IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Económico y Social).** 2001. *Caracterização dos conselhos municipais de desenvolvimento rural do Paraná. Síntese dos principais resultados da pesquisa de campo*. Curitiba, Brasil.
- Ortega, A.C. y Cardoso, A.** 2002 Potencialidades e limites de uma política de desenvolvimento local: O PRONAF à luz do LEADER. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. (40-2).
- Putnam, R.D.** 2000. *Comunidade e democracia. A experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro, Brasil, Editorial FGV, 2ª edición.
- Veiga, J.E.** 2002. *Cidades imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas, Brasil, Ed. Autores Associados.



## CAPÍTULO XI

# Análisis comparado sobre las políticas latinoamericanas de apoyo focalizado a los grupos en situación de vulnerabilidad de las zonas rurales

Ricardo Raphael y Diana Jiménez<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Mientras que el signo universal de nuestros tiempos es la globalización, su encarnación terrenal es la diversidad. La toma de conciencia de que una vastísima heterogeneidad media entre los seres humanos es una de las manifestaciones más nítidas de este fenómeno mundial. El acortamiento de los caminos que ponen en contacto a unas personas con otras ha exhibido las numerosas diferencias que prevalecen entre ellas. La cercanía ha terminado por potenciar la conciencia sobre el otro. La proximidad que nos ha ofrecido el abaratamiento de las herramientas para la comunicación ha intensificado, paralelamente, la sensibilidad frente a la otredad. Esta es, sin lugar a dudas, una de las paradojas más incisivas de nuestra época. Y no solo se expresa a partir de la evidente diferencia que existe entre sociedades geográfica o culturalmente distantes, sino también entre quienes se asumen como parte de una misma comunidad nacional. Por ello la cuestión del conflicto entre identidades está en el orden del día de los asuntos prioritarios de casi cualquier sociedad. Como nunca antes en la historia de la humanidad, las sociedades están teniendo que asumir, en plenitud, su pluralidad. Y han de hacerlo a partir de identidades que, dependiendo del contexto, pueden tener referentes y significados muy amplios: la etnia, la edad, el género, la región, los orígenes, los rasgos raciales, la clase social, la fuente de ingreso, lo urbano, lo rural, etc.

---

<sup>1</sup> Ricardo Raphael es profesor afiliado en el Departamento de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (ricardoraphael@prodigy.net.mx). Diana Jiménez es estudiante de la carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales del CIDE (diana.jimenez@cide.edu).

Para algunas sociedades esa toma de conciencia ha sido más fácil que para otras. Hay las que han seguido utilizando mapas mentales provenientes del pasado y que por tanto enfrentan estos hechos suponiendo que lo plural es sinónimo de conflicto.<sup>2</sup> Continúan concibiendo el mundo, y también lo que ocurre dentro de cada una de sus parcelas, en clave de choque de trenes o, si se requiere utilizar un lenguaje más pomposo, de choque entre civilizaciones (Huntington, 1997). La realidad, sin embargo, está demostrando que las interpretaciones unidireccionales que otrora ofreció la teoría de la modernización se atascan una y otra vez en el pantano de la frustración. Explican muy poco o, peor aún, nublan el arribo de soluciones viables para alcanzar la coexistencia pacífica entre los diferentes. La homogenización de los procesos de desarrollo resulta hoy una ambición irrealizable. Lo diverso ha triunfado ya sobre lo único, y tal hecho no puede ser visto solamente como un etéreo postulado filosófico. De manera mucho más responsable, este postulado habría de ser piedra de toque para constituir el marco conceptual a partir del cual fuese posible reinterpretar genuinamente la organización social, desde los derechos del ciudadano hasta las tareas exigibles al Estado.

Es falso que la presencia de múltiples identidades dentro de una misma sociedad se haya revelado siempre y automáticamente como conflictiva. La diversidad solo es crítica cuando las instituciones políticas no son capaces de acomodar convenientemente a sus distintas poblaciones. En particular, el conflicto surge cuando subsisten graves asimetrías económicas o culturales que amenazan directamente la dignidad, la libertad y la supervivencia de las personas. Para regir sobre sociedades plurales, el Estado ha de partir de un ejercicio político cuyo punto de arranque no sea la igualdad sino la diferencia. Un Estado que logra igualar en la diferencia es infinitamente superior a otro que, para igualar, supone que ha de negar toda diferencia. La pretensión modernizadora que propuso alcanzar primero la homogenización cultural para luego obtener la homogenización económica es una absurda quimera ideológica. Más aún, la principal distancia entre un Estado democrático y otro que no lo es radica en que el primero asume la pluralidad como punto de partida mientras que el segundo opta por su negación.

Hoy por hoy, so pretexto de la paciencia que se aconseja para recorrer la ruta de la homogenización cultural, ningún régimen democrático puede ya pagar el precio de sostener injustas asimetrías económicas o de poder sin desestabilizar el Estado. De ahí que se haya convertido en una práctica recurrente de los gobiernos con pretensiones democráticas la focalización de sus políticas de gasto e inversión para favorecer las condiciones de vida de los grupos que se encuentran, a causa de sus identidades diferenciadas, en posición de vulnerabilidad. A su vez, esta voluntad política encaminada hacia la eliminación de tales asimetrías injustificadas suele estabilizarse en el tiempo cuando los Estados democráticos fijan, en su orden jurídico, derechos especiales para las personas que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación. Lo que se busca con ello es que tales derechos, y las políticas que de ellos se derivan, hagan que las instituciones democráticas se desarrollen de manera más robusta, ya que a la vez que acomodan convenientemente a sus diversas poblaciones, consolidan la legitimidad del Estado.

Es hipótesis de este trabajo que las políticas focalizadas para mejorar las condiciones de vida de las personas que pertenecen a grupos en situación de discriminación tienen un impacto directo

---

2 Giovanni Sartori (2001) ha insistido en el riesgo que representa la diversidad multicultural para las sociedades abiertas. Su principal preocupación radica en que este fenómeno puede quebrar «el código genético» de las sociedades plurales. Frente a este planteamiento, Kymlicka (1996) ha hecho notar que la crisis provocada por tal diversidad se debe, en todo caso, a la incapacidad del Estado moderno para acomodar a sus distintas poblaciones e identidades.

en la consolidación de los procesos democráticos. Sin negar que se trata de un engranaje complejo, cuyo mecanismo central es la construcción de una ciudadanía de alta intensidad, los autores de este texto entendemos que el establecimiento de políticas diferenciadas de gasto mejora los niveles de desarrollo de las personas, lo cual, a su vez, impacta en la extensión de las libertades individuales. Luego, en un segundo momento, la extensión de tales libertades asegura el buen funcionamiento de los procesos relativos a todo régimen democrático. La coordenada del análisis que se presenta a continuación está colocada en la exploración del gasto que distintos países de América Latina han desplegado para promover la autonomía de las personas que pertenecen a poblaciones que se encuentran en situación de vulnerabilidad, en particular en las zonas rurales del subcontinente, donde con mayor gravedad se manifiestan las asimetrías culturales, políticas y económicas.

En la sección 2 de este texto se profundizará en las reflexiones teóricas que sustentan nuestra hipótesis. En particular, se harán explícitos los vínculos existentes entre la democracia, los derechos y el desarrollo humano. En la sección 3 se llevará a cabo un examen comparativo sobre el gasto público que, en diversos países de América Latina, ha sido focalizado en áreas rurales a favor de grupos en situación de discriminación. Después se hará un análisis estadístico que ayude a determinar la relación entre este tipo de gasto rural y el desarrollo de los procesos democráticos. Para tal efecto se pretende comparar la información obtenida en la base de datos sobre gasto público en el sector agrícola y las áreas rurales de América Latina elaborada por la FAO (2006) con diversos indicadores que captan el avance democrático, contenidos en la base de datos elaborada por Ted Gurr (2005).<sup>3</sup>

## 2. JUSTIFICACIÓN TEÓRICA

Aquí se ofrece al lector un recorrido por las principales teorías y reflexiones que, desde el ámbito de las ciencias políticas y el derecho, se han elaborado para justificar los derechos especiales y, en particular, las políticas focalizadas hacia los principales grupos en situación de vulnerabilidad. Al presentar esta justificación se vuelve necesario hablar de fenómenos a la vez distintos e imbricados, como la democracia, el desarrollo y los derechos humanos. También es necesario establecer la relación que existe entre los derechos cívicos, los derechos políticos y los derechos sociales. Finalmente, después de revisar el papel que estos últimos desempeñan en el andamiaje de los derechos ciudadanos, se abordará la cuestión de los derechos de las minorías y también la de su relación con el ejercicio de las libertades. Este recorrido teórico tiene como principal objetivo explicitar los vínculos que existen entre las políticas de apoyo focalizado hacia poblaciones en situación de vulnerabilidad y la construcción de una institución ciudadana plena, condición indispensable para cualquier régimen democrático.

### 2.1 Desequilibrios entre democracia, desarrollo humano y derechos humanos

En este primer apartado se explorarán los planteamientos que han hecho el PNUD (2002; 2004) y O'Donnell, Vargas e Iazzetta (2004) para hablar de la dinámica que se constituye entre democracia,

3 El índice de democracia Polity IV de Gurr (2005) busca calificar los regímenes del mundo (161 países) sobre la base de los niveles de democracia que manifiestan sus instituciones y sociedades. El calificador general (la variable POLITY) toma en cuenta una serie de «características deseables», entre las que se incluyen el nivel de apertura de las instituciones políticas, la regularidad de los procesos electorales, la presencia de libertades básicas (organización, expresión, votar y ser votado, etc.). Se ha convertido ya en uno de los referentes más utilizados e importantes dentro de la literatura sobre democracia.

desarrollo y derechos humanos.<sup>4</sup> Una dinámica reflexiva que desemboca en el ciudadano, quien requiere libertad y autonomía para relacionarse con su sociedad. Cabe destacar que este tema cobra importancia a partir de la constatación de los desequilibrios que generalmente afectan a la ciudadanía. Desequilibrios que se producen cuando una democracia se ve limitada por un contexto de bajo desarrollo social y mínima consolidación de derechos. En concreto, tal desequilibrio provoca que la ciudadanía sea de baja intensidad, y una ciudadanía de baja intensidad redundante por su parte en una democracia de poca calidad. La calidad de la democracia en mucho depende de otorgarle voltaje a la institución ciudadana, equilibrando, en principio, las tres esferas que inciden sobre la vida de las personas: los derechos jurídicos, el desarrollo socioeconómico y los procedimientos político-democráticos.

Es materialmente imposible disociar la democracia de los derechos que la configuran o del contexto de desarrollo humano donde esta se expresa. Los tres ámbitos están íntimamente conectados. ¿Cómo separar los niveles de educación o de salud que posee una persona de su derecho a votar o a ser votada? ¿De qué manera divorciar las libertades de la persona para expresarse públicamente o para constituir organizaciones del trato que recibe de la policía, los jueces o las autoridades administrativas? Así como la negación de la libertad política de la persona tiende a derivar en privaciones significativas de su calidad de vida, a la vez, el empobrecimiento de su calidad de vida disminuye pronunciadamente el ejercicio de sus derechos políticos o civiles. En palabras de O'Donnell, Vargas e Iazzetta (2004), democracia, derechos y desarrollo humano son tres construcciones sociales que provienen de una misma herencia ética y que entre sí se activan y se apoyan dinámicamente en el tiempo. Por tanto, para crecer en toda su estatura, cualquier régimen democrático ha de ser decidida y equilibradamente deferente con los otros dos ámbitos con los que converge. Las relaciones entre las tres esferas son altamente dinámicas, sea porque democracia, derechos y desarrollo humano se refuerzan virtuosamente, al provocar que una democracia de alta densidad promueva una buena calidad de vida entre sus ciudadanos, sea porque los tres ámbitos se engarzan en una danza viciada que termina por edificar una democracia y una calidad de vida defectuosas.

El concepto de desarrollo humano se refiere al desarrollo de las facultades humanas básicas, como el conocimiento, la salud, el vestido, la alimentación etc., que, en su conjunto, le permiten al ser humano gozar, con realidad, de las libertades materiales indispensables para trazar sincera y autónomamente el plan de su propia vida y, también, para experimentar con responsabilidad y en plenitud las decisiones derivadas de las elecciones que ha hecho.<sup>5</sup> Cuando estas capacidades básicas para el ejercicio de la libertad se consagran bajo la forma de derechos, toda persona en quien recaiga la misma investidura ciudadana los podrá hacer exigibles, y, a su vez, quienes compartan esa facultad de exigibilidad habrán de ser considerados como pares dentro de un mismo pacto social. Por medio de este pacto societario es como todas las personas poseedoras del mismo derecho se convierten en ciudadanos iguales entre sí. Así, la institución ciudadana despliega dos de las funciones esenciales

---

4 John Rawls (1990), en sus planteamientos filosófico-normativos sobre las libertades, definió el principio de la justicia como equidad, es decir, como igualdad de oportunidades. Por su parte, Amartya Sen (2000) ha hecho una sólida defensa de las capacidades humanas básicas indispensables para que el ser humano pueda ejercer sinceramente la libertad. Sin que O'Donnell, Vargas e Iazzetta lo vuelvan explícito, es indudable que su argumentación abreva tanto del pensamiento filosófico de Rawls como de las teorías económicas de Sen.

5 En relación con las capacidades básicas del ser humano para ejercer la libertad, véase Sen (2000).



que la constituyen: a la vez que otorga libertades concretas, vuelve formalmente iguales a las personas. Gracias a la ciudadanía, libertad e igualdad pueden coexistir como atributos de una misma persona. Ha de advertirse que tales atributos de la institución ciudadana no son estáticos. En la medida en que el ciudadano exige el cumplimiento de un derecho, y luego obtiene la satisfacción del beneficio demandado, la institución ciudadana amplía incrementalmente la franquicia de la libertad, debiendo procurar simultáneamente el mantenimiento de su inherente condición igualadora. De ahí que el desarrollo humano habrá también de ser concebido como fuente directa del progreso cuando su misión primera es la igualación incremental de las libertades.

El concepto de régimen democrático, por su parte, se constituye por una serie de procedimientos también mínimos e indispensables relacionados con la libertad. Libertades para expresarse, para ser votado, para votar, para formar organizaciones y adherirse a ellas y para competir por el apoyo de los electores. Han de sumarse a esta serie de prerrogativas las seguridades de que el sistema político contará con elecciones libres y justas y también ofrecerá fuentes de información alternativas al Estado. Si se observan con detenimiento los engranajes que hacen funcionar la maquinaria de todo régimen democrático, se hace patente que cada uno ha sido puesto al servicio de una sola institución nuclear: la ciudadanía. Solo si se es ciudadano será posible reclamar las libertades y también las seguridades establecidas por los procedimientos democráticos. Por tal razón la ciudadanía ha de ser entendida como la institución primera y fundacional de todo régimen democrático. Esta ha de contener el conjunto de libertades con que cuenta una persona para participar en la formulación de las normas que regularán su conducta y las de las demás personas que compartan su misma identidad ciudadana. Aquí, de nuevo, la ciudadanía se convierte en la coordenada que reúne libertad con igualdad; en este caso, la igualdad política con la libertad política. De manera parecida a las condiciones humanas de desarrollo que antes se presentaron como básicas para asegurar la autonomía material del ciudadano, habrán ahora también de ser considerados los procedimientos que concurren para dotar de autonomía política a quien ejerza la ciudadanía. En otras palabras, porque cubren a la persona de atributos para que esta pueda ser par y parte en la constitución de las normas y de los órganos de poder es por lo que las prerrogativas derivadas del régimen democrático han de expandir las libertades hacia la dimensión de la autonomía política.

Como se dijo antes, la ciudadanía representa el punto donde convergen los tres ámbitos tratados, la democracia, los derechos y el desarrollo humano. Y al hacerlo, los tres ámbitos forjan las verdaderas talla y dimensión de la institución ciudadana. La cual, para materializarse, estará cifrada por los derechos y por los procedimientos democráticos que sobre ella se impongan. En una sociedad donde se experimenten altos índices de desarrollo humano, se manifiesten plenos derechos y se ejerzan procedimientos democráticos regulares, tanto la libertad como la igualdad ciudadanas tenderán a expandirse. Y todo ello se deberá a la presencia de una ciudadanía de alta intensidad, que a su vez ha de ser parte esencial de una democracia de calidad. En sentido inverso, el desequilibrio en cualquiera de los ámbitos citados terminará redundando en una ciudadanía inestable y de baja intensidad.

Lo que hoy sorprende no es la obvia interacción de estos tres ámbitos sobre la vida de los seres humanos, sino el que hasta ahora hayan sido, cada uno, islas de especialización precariamente vinculadas entre sí. Como Laurence Withehead (2002) ha hecho notar, la aportación de Guillermo O'Donnell a la literatura sobre la materia ha sido precisamente el haber articulado alrededor de una misma concepción funcional las discusiones relacionadas con la democracia, los derechos y el

desarrollo humano. Esta concepción funcional<sup>6</sup> convierte a la persona en un «agente» poseedor de un entramado básico e indisputable de derechos universales vinculados a los tres ámbitos de referencia. Así, el concepto funcional de ciudadanía, en tanto que agencia humana, tendría como objetivo dotar de autonomía personal, política, social y económica a cada individuo. Se sobreentiende que sin un funcionamiento equilibrado de las tres dimensiones que componen la agencia ciudadana, la autonomía derivada de ésta habrá de sufrir un grave deterioro. Si ocurriese que las libertades políticas estuvieran mejor desarrolladas que las capacidades o los derechos humanos, el resultado neto sería el de una ciudadanía disfuncional. Lo mismo habría de ocurrir en el hipotético caso inverso: si los niveles de desarrollo humano fuesen elevados pero las libertades políticas quedasen puestas al margen. Lo cierto es que en cualquier combinación que se proponga, lo deseable para la agencia ciudadana es un equilibrio estable de los tres elementos que la forman: un buen nivel de desarrollo humano combinado con derechos y procesos democráticos estables y bien cimentados. Y es precisamente aquí donde esta aproximación encuentra su mayor pertinencia, ya que ayuda a reconcebir los vínculos entre las tres dimensiones, al proveer de un amplio racional político que ayuda a pensar al ser humano y a reinterpretarlo integralmente. A partir de la noción de la agencia ciudadana se pueden detectar, no solo los desequilibrios entre los tres ámbitos, sino también las políticas y los derechos que han de ser emplazados para reforzarlos.

En este primer apartado se han explorado los principales argumentos teóricos que apuntalan la necesidad de mirar al ser humano como un todo integrado, donde sus niveles de desarrollo humano estarían vinculados tanto a los derechos que este posee, como al régimen político que le gobierna. La aportación más importante que la literatura sobre la materia ha hecho recientemente es la concepción de la ciudadanía como una agencia humana cuyos tres ámbitos concurren simultáneamente. Un lugar donde, por cierto, pueden observarse con mayor nitidez los desequilibrios que impactan sobre la vida de las personas y que, por tanto, repercuten en la calidad de la democracia.

## 2.2 Equilibrios entre derechos cívicos, políticos y sociales

También desde la trinchera especializada del derecho se ha llegado a conclusiones similares. No puede haber una separación estricta entre los tres derechos que constituyen a la ciudadanía —los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales— sin que esta institución se vea sensiblemente desequilibrada. De acuerdo con Norberto Bobbio (1991), la libertad política ha de ser entendida como una prolongación del desarrollo de la libertad civil, y ni la una ni la otra pueden asegurarse una amplia expresión en la sociedad sin que previamente las anteceda la libertad, que se sostiene por las capacidades básicas que posee el ser humano<sup>7</sup>. Por tal motivo, este pensador del derecho llega al extremo de advertir que, en el origen, todos los derechos son sociales. Si se disocian los derechos políticos (derivados del hecho de vivir en un régimen democrático) de los derechos civiles (pertenecientes al ámbito privado del individuo) o de los

6 En términos de O'Donnell, Vargas y Iazzetta (2004), es la agencia humana, human agency.

7 La tradición jurídica a la cual pertenece Norberto Bobbio ha rebasado el límite de la academia italiana para encontrar acomodo en los nuevos paradigmas del pensamiento constitucional europeo. Buena parte de su herencia puede encontrarse en las legislaciones española y francesa, así como en e las reflexiones alrededor de los derechos reconocidos por el reciente entramado institucional de la Unión Europea.

derechos sociales (provenientes de las capacidades humanas mínimas para ejercer la libertad), la institución ciudadana pierde vigor a la hora de materializarse.

Desde la doctrina jurídica despiertan particular interés los derechos sociales, ya que se presupone que a partir de ellos habrán de ser ejercidos los otros dos grupos de garantías individuales. Son los derechos sociales los que hacen posible traducir los principios abstractos inscritos en las leyes en comportamientos humanos concretos. Nuevamente aquí, la autonomía de la persona es un concepto vinculante entre los tres grupos de derechos. Bobbio (1991, p. 44) advierte que todo ser humano debe tener el poder efectivo de traducir en comportamientos concretos los comportamientos abstractos previstos por las normas constitucionales que atribuyen este o aquel derecho y, por consiguiente, debe poseer en propiedad o como cuota de una propiedad colectiva bienes suficientes para una vida digna.

De ahí que los derechos sociales hayan de ser considerados como indispensables para lograr tal traducción, es decir, para sustentar la autonomía a partir de la cual el ciudadano perfeccionará el ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Siguiendo esta línea de reflexión, se puede afirmar que los derechos sociales son el instrumento clave para que ocurra la actuación dinámica del ejercicio ciudadano. Porque se trata de derechos que tienen como objetivo la corrección deliberada de los desequilibrios (económicos, culturales, sociales), es a partir de su reconocimiento que el ciudadano queda expresamente facultado para exigir la igualdad de oportunidades. Por su definición, estos derechos requieren como ningún otro derecho la acción positiva del Estado. Los derechos sociales hacen que la igualdad decretada formalmente se traduzca en igualdad material, porque obligan tanto al Estado como a la sociedad a proveer un mismo punto de arranque en la vida, para que la igualdad entre las personas no solo sea deseable sino también posible. Los derechos sociales habrán de ser comprendidos, pues, como prestaciones específicas de un bien o servicio ofrecidos por el Estado que la persona podría obtener directamente de los particulares si poseyera medios financieros suficientes o se encontrase en el mercado una oferta accesible y satisfactoria (Cruz Parcero, 2000). Ahora que, por ser derechos iguales a cualquier otro, han de ser considerados, al mismo tiempo, como normas fundamentales que confieren potestades subjetivas vinculantes (exigibles) en su cumplimiento, además de convertirse en reglas y principios obligatorios para la interpretación sistemática del derecho. Ha de insistirse: para materializarse, los derechos sociales requieren la acción positiva del Estado. Con su puesta en marcha se asume que el Estado no ha de conservar para sí solo las actividades de vigilante nocturno que se conforma con proveer de seguridades físicas a sus ciudadanos, porque sabe que en una democracia donde las injusticias y las desigualdades sean la norma, el Estado perdería mucha de su capacidad para gobernar.

La dinámica integral de los derechos es fundamental para el equilibrio de la institución ciudadana. Son, en este contexto, los derechos sociales los que por su naturaleza tienen mayor capacidad para estabilizar la dinámica jurídica alrededor de la ciudadanía. Y como tales derechos no pueden producirse sin la acción positiva del Estado, en una democracia los derechos sociales tienen que ser entendidos como el producto de la negociación entre los muchos para solidarizarse entre sí.

### **2.3 Las políticas diferenciadas, sustentadas en la aceptación de condiciones heterogéneas, reequilibran las relaciones entre las minorías y la sociedad**

Se requiere mucha imaginación política y aún más imaginación jurídica para acomodar los muchos desequilibrios que se producen en una sociedad. Obvio resulta afirmar que no se trata solo de decretar la libertad o la igualdad desde las alturas de un texto constitucional para que ambos principios del derecho se materialicen. Tanto el Estado como la sociedad habrían de generar las condiciones para que desde el arranque en la carrera de la vida las oportunidades sean similares para todas las personas —a pesar de las diferencias o, más precisamente, a partir de ellas. Tal propósito será posible solo en la medida en que el marco jurídico-normativo se constituya en un piso compartido desde donde se refrenden el respeto y la tolerancia por las diferencias. Tal como se prefigura en el documento elaborado por el PNUD (2004), *Human Development Report, Cultural liberty in today's diverse world*, las identidades de las personas han de ser reconocidas y acomodadas por el Estado y la gente debe ser libre para expresar sus identidades sin ser discriminada. El objetivo, pues, tanto de las políticas como de los derechos encaminados a enfrentar los desequilibrios sería expandir las oportunidades sociales, políticas y económicas para ampliar cabalmente las elecciones de todos los ciudadanos. Solo de esta manera las diferencias en una sociedad dejarían de ser fuente de desequilibrios e injustas asimetrías.

Una paradoja se desprende de las reflexiones anteriores: resulta anticlimático potenciar parejamente las libertades de todas las personas cuando, en la realidad, coexisten ejercicios diferenciados de la ciudadanía por razones de discriminación. Por una parte se dice que los desequilibrios entre los ámbitos y los derechos que atañen a la persona han de ser corregidos a través de la ampliación de las libertades ciudadanas y, sin embargo, tal iniciativa presumiblemente sería contraproducente en una sociedad donde coexistiesen profundas diferencias sociales, políticas, económicas, culturales, religiosas, étnicas, raciales, etc. En efecto, si solo se tratara de ampliar libertades en el contexto de una sociedad desequilibrada por sus hondas diferencias, el resultado neto sería la profundización del desequilibrio. Por ello, hacerse cargo de la diversidad es prerequisite para la puesta en marcha de los derechos y las políticas que se estatuyan con el objeto de combatir los desequilibrios. El objetivo así reformulado buscaría entonces el establecimiento de derechos especiales para proteger a las personas que sufren algún tipo de discriminación negativa, así como para el establecimiento de políticas públicas focalizadas que tengan por objeto beneficiar a los grupos que específicamente se encuentran en posición de ser discriminados. Solo de esta manera ha de producirse la igualación de las condiciones que lleven a la extensión homogénea de oportunidades para el ejercicio de la libertad. Luego, para luchar contra los desequilibrios quedarían justificadas todas aquellas medidas que habilitasen de manera diferenciada a las personas a partir de las condiciones puntuales que conculcan su libertad. El objetivo ha de ser crear habilidades y capacidades en quien no las posee por medio de la acción positiva y focalizada del Estado. El desafío concreto se convierte, por tanto, en acomodar las diferencias de una manera estable y defendible desde los planos ético, político y jurídico. Uno de los principales mecanismos de tal acomodamiento de las diferencias sociales es precisamente la protección de los derechos de las minorías, entendidas estas como grupos de la población que se encuentran en situación de vulnerabilidad frente a las mayorías sociales.

Advierte Will Kymlicka (1996) que la idea de derechos diferenciados en función de un grupo pareciera antitética con respecto a la visión liberal del mundo. Y, sin embargo, lo que los derechos

de las minorías quieren tutelar es la libertad de cada individuo que eventualmente se encontraría conculcada por pertenecer al grupo con el que comparte una misma identidad. No existe mejor manera de proteger a ese individuo que asegurarle, por medio de las protecciones que reciba su grupo, que las mayorías de su sociedad no lo privarán de las condiciones mínimas para ejercer su libertad, ni para desarrollar su proyecto de vida. Los derechos de las minorías son por tanto derechos otorgados a los individuos y ejercidos por estos. Son derechos diferenciados en función del grupo, pero ejercidos de manera individual. Según Kymlicka (1996, p. 71), estos derechos no tienen que ver con la primacía de las comunidades sobre los individuos, sino que más bien se basan en la idea de que la justicia entre grupos exige que a los miembros de grupos diferentes se les concedan derechos diferentes.

Así puestos los términos de la discusión, han de entenderse los derechos de las minorías como coherente y sistemáticamente consistentes con las libertades del individuo, porque su principal propósito es fomentar y expandir la libertad en un contexto de diversidad. Es premisa de este texto que para construir una ciudadanía de buena intensidad y, por lo tanto, una democracia de calidad, es necesario que se afronten los desequilibrios existentes en cada comunidad humana a través del establecimiento de derechos diferenciados y de políticas focalizadas en función de los grupos en situación de vulnerabilidad. Para corroborar esta hipótesis, en el siguiente apartado se presenta una primera exploración empírica, con el solo objeto de observar si existe relación alguna entre la adopción de políticas focalizadas hacia grupos en situación de vulnerabilidad en las zonas rurales de América Latina y el desarrollo de procesos democráticos. Realizar esta exploración, en particular sobre las zonas rurales, cobra amplio sentido si se admite que la mayoría de los grupos vulnerables de América Latina viven en regiones predominantemente agrícolas. Como podrá corroborarse en el texto que sigue, si bien no todos los países del subcontinente han optado por una vía uniforme para enfrentar sus desequilibrios, en los países en que sí se han utilizado políticas focalizadas a favor de sus poblaciones en situación de vulnerabilidad es posible encontrar tendencias convergentes que reúnen tales políticas focalizadas con el desarrollo democrático.

### 3. EXPLORACIÓN EMPÍRICA

Todavía no es política unánime en América Latina la adopción de programas focalizados para garantizar la igualdad de oportunidades a las personas que pertenecen a grupos discriminados. A partir de la base de datos recabada por las oficinas de la FAO en el subcontinente (FAO, 2006), destaca el hecho de que países como Argentina, Bolivia, Colombia, Honduras o República Dominicana no tienen reportada ninguna inversión destinada a este rubro en las zonas rurales<sup>8</sup>. Contrasta en sentido inverso la aportación hecha durante la última década por países como Chile, México o Perú, que paulatinamente han comenzado a invertir volúmenes importantes de recursos en el mejoramiento de la calidad de vida de sus respectivos grupos étnicos. También sobresalen en la misma dirección las políticas de apoyo a grupos etarios promovidas por Uruguay, así como los programas de apoyo familiar establecidos por el gobierno de Cuba.

---

8 Siempre cabe la posibilidad de que la información referida a este rubro de gasto no haya sido recabada convenientemente por la base de datos utilizada para este análisis.

Con el objeto de evaluar el impacto que sobre la democracia tienen estas políticas, se han tomado en consideración cuatro rubros: apoyo a grupos etarios, apoyo a grupos étnicos, apoyo a mujeres y apoyo a las familias. Se ha evaluado cada uno por separado y también se construyó con ellos una variable ponderada para medir su impacto agregado sobre el desarrollo de la democracia. Dado que las variables a analizar en este estudio son las relacionadas con el gasto focalizado hacia grupos vulnerables, así como con la provisión de derechos y libertades básicos, se eligieron de la base de datos aquellos países sobre los cuales se contaba con al menos un rubro en los datos de las variables mencionadas. Por lo tanto, se trabajó con una muestra de 12 países<sup>9</sup>. A partir de los datos disponibles, es posible inferir que no todos los países de América Latina dedican igual atención y recursos a la promoción de sus grupos vulnerables. Sin embargo, una gran parte de ellos sí lo hace. Los montos que se han dedicado a este fin muestran tendencias claras y, en algunos casos, una relación positiva importante con la calidad de la democracia. Con el fin de demostrar estas tendencias en el gasto dedicado a la promoción de grupos rurales en situación de vulnerabilidad y su relación con el desarrollo democrático, se utilizó el índice sobre la calidad de democracia Polity IV<sup>10</sup> como variable política. Además de estas variables principales, se prestó atención a aquellas que, dentro de la inversión social rural, se relacionan con la provisión de bienes y derechos básicos. Por ello, este estudio analizó también las tendencias del gasto en educación, vivienda, salud y agua. Es importante mencionar que en todos los casos se tomaron los datos en millones de dólares EE.UU. corrientes, ya que fue en este formato donde se encontró la mayor cantidad de datos útiles. Para evitar que las desventajas de esta medida interfirieran con los resultados, se incluyó también el deflactor del PIB como una variable de control.

El modelo que aquí se propone se construyó a partir de las cifras contenidas en la base de datos de la FAO<sup>11</sup>. Nuestros análisis estadísticos preliminares mostraron consistencia con el desarrollo teórico que se planteó en la primera parte de este documento, por lo que se procedió a corroborar estos hallazgos gráficos con una aproximación econométrica. Dicho modelo de regresión, aunque consistente con la literatura y con nuestro planteamiento teórico, debe tomarse con cautela, dada la naturaleza de los rubros y los datos utilizados.

Como puede verse en el Cuadro 1, el promedio del gasto en los rubros de interés para este análisis brinda una idea clara de los países que le han destinado recursos y lo han reportado (1985-2001).

---

9 Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

10 Ted Gurr (2005). Polity IV Project Dataset.

11 FAO (2005).

## ■ CUADRO 1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PROMEDIO DEL GASTO EN CADA RUBRO DE INTERÉS POR PAÍS, 1985-2001

*(Millones de dólares EE.UU.)*

País	Promoción de grupos étnicos	Promoción de grupos etarios	Promoción de mujeres	Promoción familiar
Argentina	0,00	0,00	0,00	0,00
Bolivia	0,00	0,00	0,00	0,00
Brasil*	0,01	0,00	0,00	0,00
Chile*	4,03	0,00	0,00	0,00
Colombia	0,00	0,00	0,00	0,00
Costa Rica*	0,52	0,00	0,00	6,31
Cuba	0,02	0,00	0,00	27,11
Ecuador*	0,81	0,00	0,00	0,00
El Salvador	0,00	0,00	0,00	0,00
Guatemala*	0,28	0,60	0,42	0,00
Honduras	0,00	0,00	0,00	0,00
Jamaica	0,00	0,00	0,00	0,00
México*	125,81	0,00	2,26	0,00
Nicaragua*	0,15	0,14	0,00	0,60
Panam.*	0,13	0,00	0,01	0,15
Paraguay	1,87	0,00	0,00	0,00
Perú*	17,39	0,00	0,00	0,01
República Dominicana	0,00	0,00	0,00	0,00
Uruguay*	0,00	153,85	0,00	0,00
Venezuela*	0,00	0,00	0,00	0,67

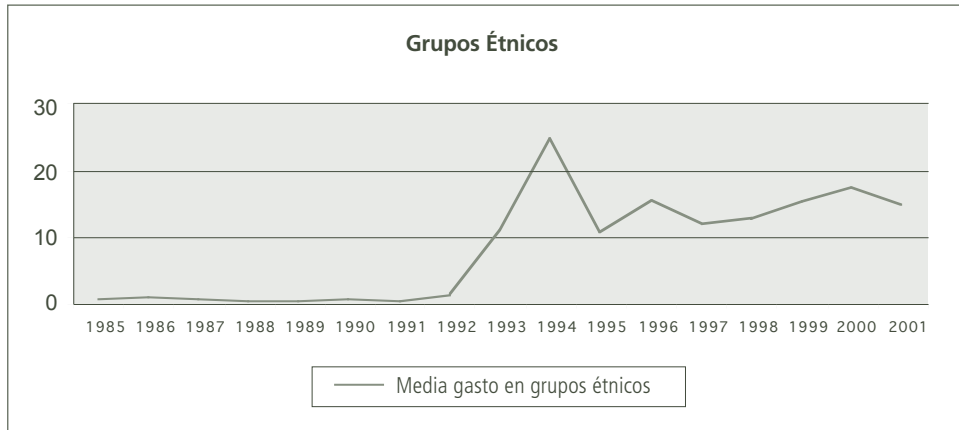
Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2006.

\* Este signo informa sobre los 12 países que integraron la muestra para el análisis.

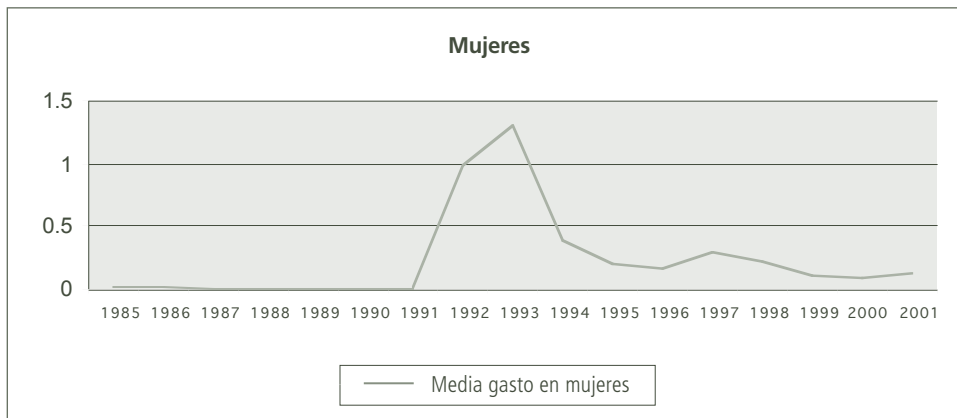
Este cuadro evidencia que no todos los países de la muestra han implantado políticas de apoyo focalizado para sectores vulnerables de su población. Es necesario mencionar que tal afirmación no puede generalizarse a todos los países para los que no hay una cifra positiva<sup>12</sup>. Sin embargo, para profundizar en el análisis sobre la tendencia del gasto en estos rubros, fue necesario aislar los datos útiles. Una vez construida la base con que se trabajó, se realizó un análisis de tendencia en el tiempo. Este análisis aporta pruebas empíricas que permiten asegurar que en aquellos países sobre los que se cuenta con información, la tendencia del gasto en apoyo a grupos vulnerables es, en general, positiva y ascendente. Más aún, una vez que dicha tendencia se compara con la del desarrollo democrático, se puede notar una relación de patrones en algunos de los casos. El comportamiento del gasto focalizado para los grupos en situación de vulnerabilidad no es, en ningún momento, uniforme. Cada rubro muestra una tendencia diferente (véase el Gráfico 1)<sup>13</sup>.

12 Es importante recordar que esto puede deberse a que ese dato no está disponible, lo cual no necesariamente significa que el gasto no se haya realizado.

13 La unidad de medida del gasto está considerada en millones de dólares EE.UU.

**GRÁFICO 1****MEDIA DEL GASTO EN GRUPOS ÉTNICOS Y EN MUJERES, 1985-2001***(Millones de dólares EE.UU.)*

Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2006.



Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2006.

El gasto en promoción de grupos étnicos y en promoción de mujeres tiene un patrón poco definido. Si bien ambos presentan un notable aumento a comienzos de la década de los noventa, la tendencia a largo plazo no se muestra estable en dirección positiva.

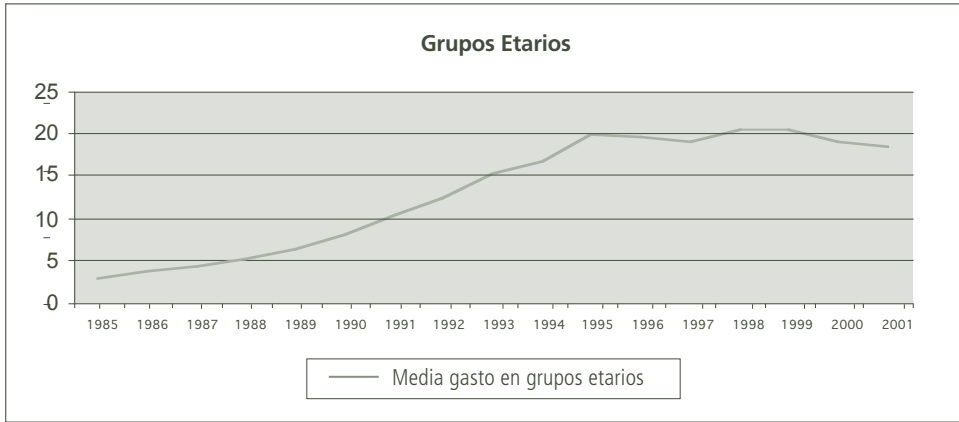
Por otro lado, el gasto en grupos etarios y en promoción familiar presenta tendencias mucho más claramente identificables. En el Gráfico 2 se puede observar que la dirección positiva del gasto en dichos rubros es relativamente más estable.



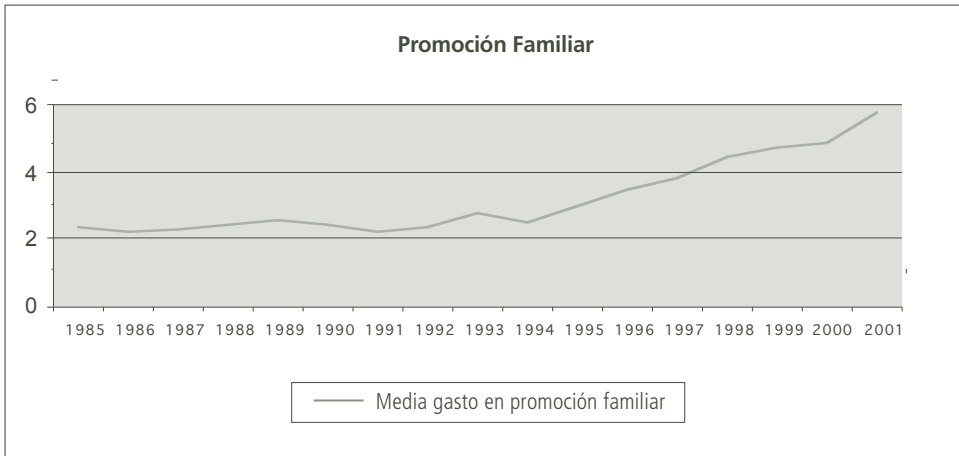
**GRÁFICO 2**

**MEDIA DEL GASTO EN GRUPOS ETARIOS Y EN PROMOCIÓN FAMILIAR, 1985-2001**

(Millones de dólares EE.UU.)



Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2006.

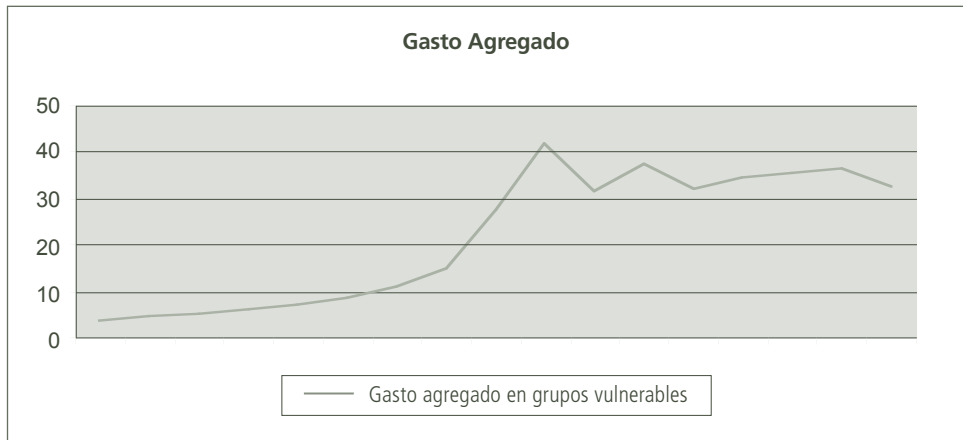


Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2006.

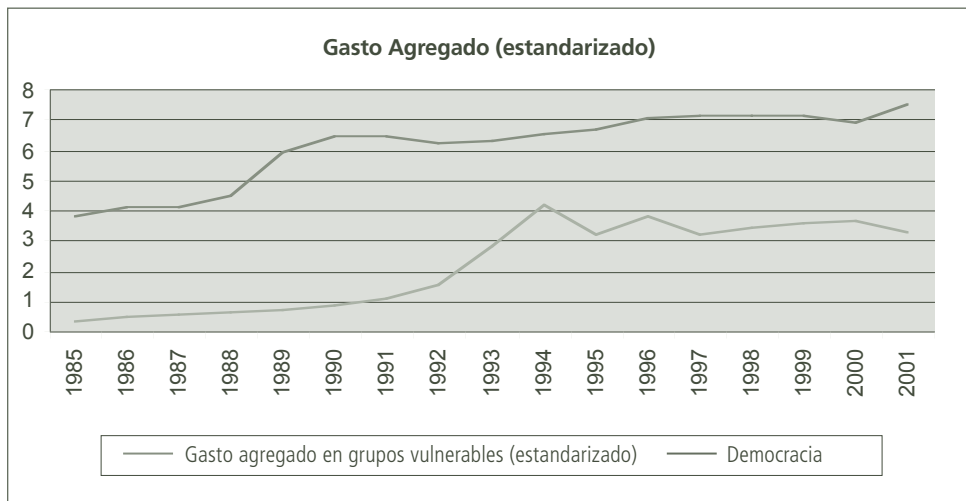
A pesar del comportamiento desigual del gasto en los rubros analizados, es posible observar que el gasto focalizado agregado para la promoción de dichos grupos tendió a aumentar a lo largo del tiempo en los países que se estudiaron. Como se puede ver, el gasto agregado en grupos en situación de vulnerabilidad presenta un comportamiento ascendente en los 12 países antes mencionados. Y, lo que es más importante, la tendencia del desarrollo democrático en los países anotados muestra una relación con este tipo de gastos (véase el gráfico 3).

**GRÁFICO 3**

GASTO AGREGADO Y GASTO AGREGADO (ESTANDARIZADO) EN GRUPOS VULNERABLES, 1985-2001

*(Millones de dólares EE.UU.)*

Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2006.



Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2006.

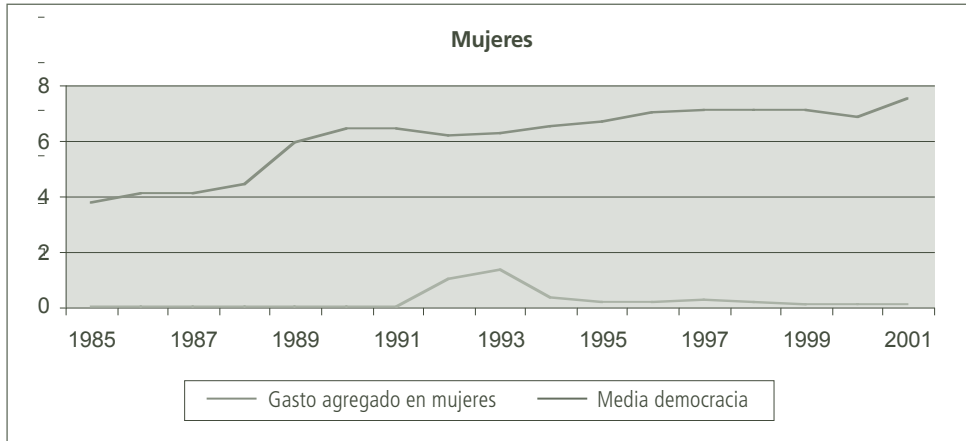
Nota: Como se advierte en la parte inferior del gráfico 3, la medición del gasto agregado fue estandarizada (dividida por 10) para facilitar la visualización conjunta.

Como puede verse, si se compara el desempeño de la medición de democracia de Polity IV, tomando las medias agregadas de esos mismos países, con el de los gastos antes presentados, se puede afirmar que dichas mediciones muestran tendencias similares. La relación entre cada uno de los rubros, sin embargo, no se mantiene en todos los casos, por lo que fue necesario analizar cada uno por separado. En primer lugar, como se desprende de los gráficos anteriores, el gasto en promoción de mujeres fue una de las inversiones más cuantiosas que hizo el subcontinente en materia de grupos vulnerables.

No obstante lo anterior, no se puede establecer una relación clara entre el gasto focalizado en mujeres y el desarrollo democrático (véase el Gráfico 4).

**GRÁFICO 4**

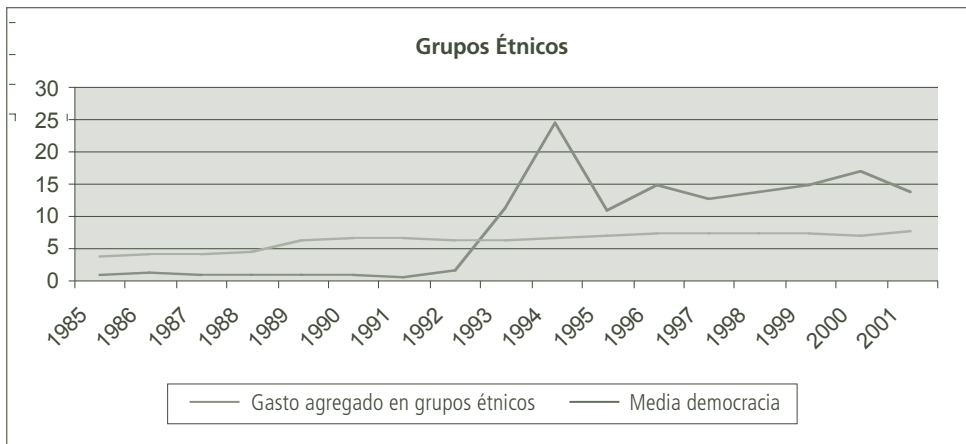
GASTO FOCALIZADO EN MUJERES Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO, 1985-2001  
 (Millones de dólares EE.UU.)



Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2006.

**GRÁFICO 5**

GASTO EN GRUPOS ÉTNICOS Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO, 1985-2001  
 (Millones de dólares EE.UU.)

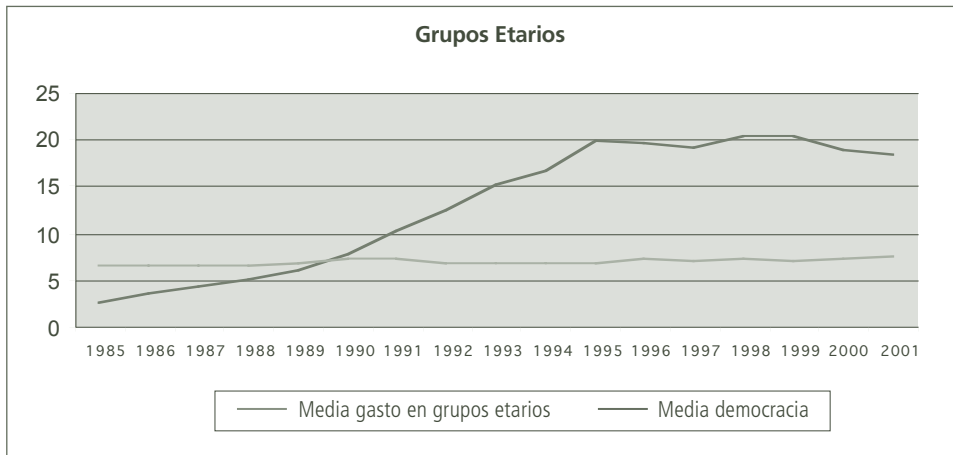


Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2006.

Lo mismo ocurre con los grupos étnicos que se han beneficiado de un incremento sensible de los recursos destinados a mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, con los apoyos destinados a este grupo, la relación es aún más ambigua en referencia al desarrollo democrático (véase el Gráfico 5).

**GRÁFICO 6**

GASTO EN GRUPOS ETARIOS Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO, 1985-2001

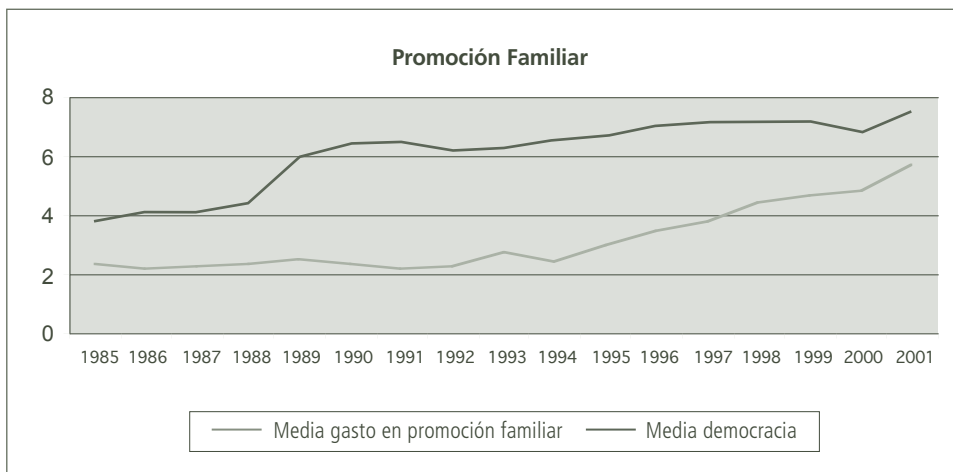


Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2006.

Sin embargo, se puede afirmar que existe una relación relativamente más definida entre la media de nuestra medición de democracia y el gasto en promoción de grupos etarios (véase el Gráfico 6).

**GRÁFICO 7**

GASTO EN PROMOCIÓN FAMILIAR Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO, 1985-2001

*(Millones de dólares EE.UU.)*

Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2006.

Sin duda, el rubro que presenta una relación definitivamente positiva con el desarrollo democrático es el de promoción familiar. Más aún, como se puede observar en el Gráfico 7, ambas tendencias parecen comenzar a converger con el tiempo. Como se puede ver, los gráficos anteriores muestran que la relación, aunque positiva, es muy diferente en cada caso. Por lo tanto, es importante mencionar que a pesar de que esta relación parece positiva a lo largo del tiempo, es necesario profundizar en el análisis estadístico para sustentar tal afirmación.

Sobre la base de lo anterior, se decidió probar si, en efecto, cada uno de los gastos es estadísticamente significativo para explicar el desarrollo democrático en los países de la muestra y, de ser así, de qué forma. Para corroborar esto se realizó un modelo de regresión en series de tiempo que incluyera estos cuatro gastos más una serie de variables de control. Para controlar los efectos del crecimiento económico se incluyeron las variables del PIB per cápita y el deflactor implícito del PIB. Para considerar también los efectos relacionados con el tipo de gasto se incluyeron aquellas variables relacionadas con la provisión de garantías básicas. Esto último motivó la inclusión de las variables de gasto en educación, salud, agua y vivienda.

Los resultados de este modelo corroboraron la relación positiva que existe entre el gasto en promoción de grupos vulnerables y la democracia. Sin embargo, se demostró también que su relevancia estadística varía mucho entre los distintos rubros. Sobre la base de la justificación teórica presentada al inicio de este documento, se consideró importante que, además de los resultados respecto al gasto focalizado en grupos vulnerables, este análisis mostrara la importancia del gasto en provisión de derechos básicos. Una vez más, sin embargo, la significancia de estas variables no resultó uniforme.

Se presentan aquí tres modelos que explican de manera diferente los efectos sobre el desarrollo democrático de los gastos mencionados y su relevancia estadística (véase el Cuadro 2). En todos los casos la media de democracia se mantuvo como variable dependiente y nuestras variables de control (PIB y deflactor) se conservaron intactas. Cada modelo, por lo tanto, muestra, a través de distintas variables independientes, una manera diferente de explicar el movimiento en dicha media. Sin la necesidad de variables irrelevantes, el Modelo 3 es el que mejor muestra la fuerte relación que existe entre las variables de democracia y gasto en promoción familiar, así como entre las variables de democracia y promoción de grupos etarios. Se muestra, además, la importancia del gasto en educación para explicar dicha variable dependiente.

Estos tres modelos (Cuadro 2) arrojan datos interesantes. En primer lugar, es importante notar la consistencia de la promoción familiar como variable explicativa estadísticamente relevante. Asimismo, se puede observar que el gasto en educación mantuvo su significancia en los tres modelos. Se puede ver también que el gasto en promoción de grupos etarios gana importancia cuando desciende el número de variables en el modelo.

## ■ CUADRO 2

## EFECTO DEL TIPO DE GASTO EN EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO

*(con variables adicionales de control)*

Variable	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Gasto en promoción de grupos étnicos	0,596 (-0,329)	0,410 (-0,255)	
Gasto en promoción de grupos etarios	0,016 (0,010)	0,026* (-0,008)	0,038** (0,008)
Gasto en promoción de mujeres	0,725 (0,750)		
Gasto en promoción familiar	1,383** (0,315)	1,386** (-0,294)	0,793* (0,224)
Gasto en vivienda	-0,010 (0,009)	-0,002 (-0,008)	
Gasto en agua	0,034 (0,032)	0,001 (-0,024)	
Gasto en salud	0,008 (0,011)		
Gasto en educación	0,025* (0,009)	0,032** (-0,005)	0,037** (0,005)
PIB per cápita	-0,001 (0,001)	-0,001* (0,000)	-0,002** (0,000)
Deflactor del PIB	-2,042 (2,128)	-0,423 (-1,564)	1,477 (1,341)
R <sup>2</sup> interno	0,91	0,89	0,85
Número de países	12	12	12
Número de años	17	17	17
Número de observaciones	54	54	54

Nota: Estimado con el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios, controlando por efectos temporales individuales. Errores estándares entre paréntesis. \* Significativo al 10%; \*\* significativo al 5%.

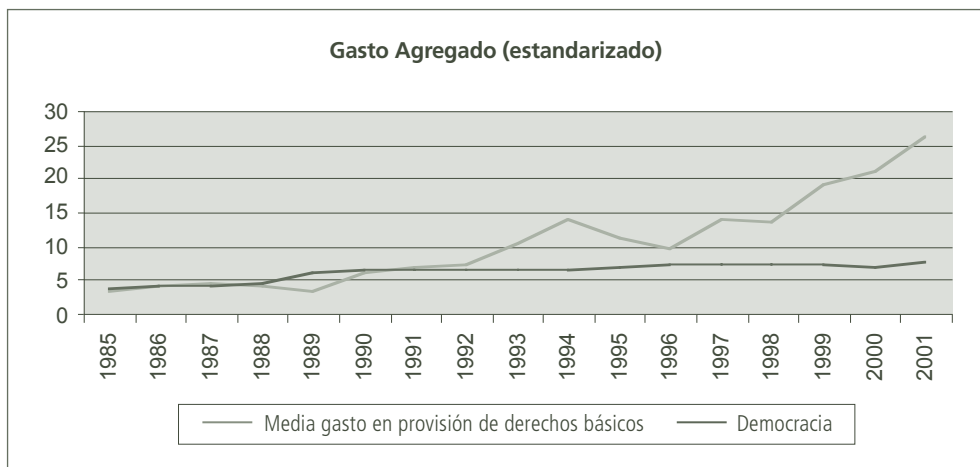
También se debe notar que los coeficientes de las variables relevantes son todos positivos, lo cual corrobora la afirmación inicial sobre el impacto positivo del gasto focalizado en la calidad de la democracia. Y lo que es más importante aún, el efecto del gasto en promoción familiar es relativamente alto con respecto a las demás variables utilizadas, lo cual es consistente con el patrón mostrado en los gráficos anteriores y puede tener implicaciones interesantes. El poder explicativo del modelo no es completamente claro. Mientras que las r-cuadradas generales tienden a cero, los porcentajes de variación interna (la proporción de la variación de las mediciones de democracia en los países de la muestra) explicados por los modelos tienden al 90%. Por eso el modelo en sí debe tomarse con cautela. Sin embargo, cierto es que estos modelos brindan luz sobre los efectos que el gasto analizado tiene en el desarrollo de la democracia dentro de los países latinoamericanos considerados en este estudio.

Dado que la relevancia estadística del gasto en educación fue consistente en los modelos antes presentados, resultaría necesario explorar un poco más el comportamiento de los gastos en provisión de bienes básicos y su relación con la democracia (véase el gráfico 8).

**GRÁFICO 8**

**GASTO EN PROVISIÓN DE DERECHOS BÁSICOS Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO, 1985-2001**

(Millones de dólares EE.UU.)



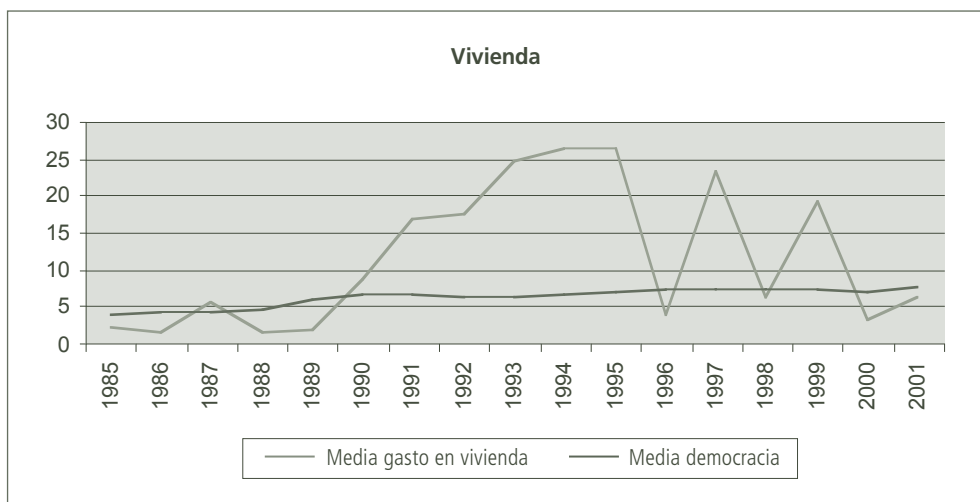
Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2006.

Una vez más se puede ver que, en el agregado, la relación es positiva. Sin embargo, no en todos los casos es claramente directa (véanse los Gráficos 9, 10, 11 y 12).

**GRÁFICO 9**

**GASTO EN VIVIENDA Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO, 1985-2001**

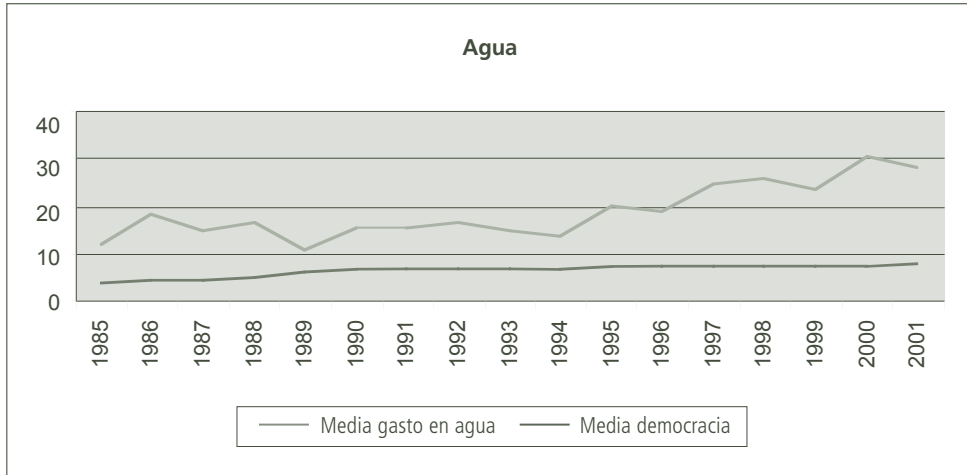
(Millones de dólares EE.UU.)



Fuente: elaboración propia con información de FAO (2006).

**GRÁFICO 10**

## GASTO EN AGUA Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO, 1985-2001

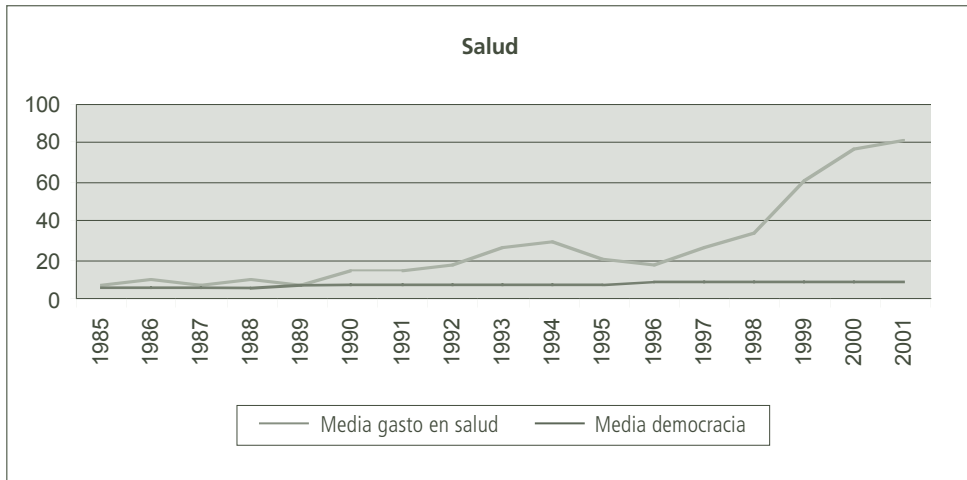
*(Millones de dólares EE.UU.)*

Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2006.

Nuevamente, se puede observar un comportamiento más bien errático en las tendencias del gasto en vivienda y agua. Ninguna de las dos presenta una relación consistente con la del desarrollo democrático. Por otro lado, se puede ver un patrón mucho más estable en los gastos en salud y educación (véanse los Gráficos 11 y 12).

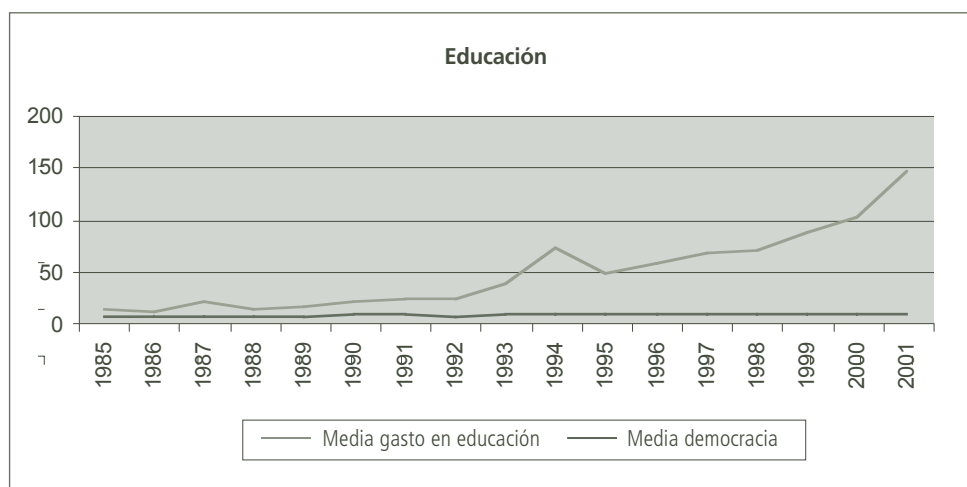
**GRÁFICO 11**

## GASTO EN SALUD Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO, 1985-2001

*(Millones de dólares EE.UU.)*

Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2006.



**GRÁFICO 12****GASTO EN EDUCACIÓN Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO, 1985-2001**

Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2006.

Al final, es posible afirmar sobre la base de estos gráficos que el rubro del gasto en educación fue el que mostró una relación positiva más definida. En resumen, se puede decir que si bien el gasto general, tanto focalizado en grupos vulnerables como para la provisión de derechos básicos, exhibe una relación positiva con el desarrollo democrático, no todos los componentes de estos ejercen el mismo efecto. Son el gasto en promoción familiar, el de promoción de grupos etarios y el de fomento de la educación los que, como este análisis empírico muestra, tienen un claro efecto positivo en la calidad de la democracia.

#### 4. CONCLUSIONES SOBRE LAS TENDENCIAS ENCONTRADAS

La investigación expuesta en este capítulo se inserta en el conjunto de exploraciones que desde la ciencia y la economía políticas se han realizado para descifrar los vínculos causales que reúnen dos fenómenos humanos deductivamente asociados como muy cercanos: la calidad de vida de las personas y la calidad de las instituciones democráticas. Cabe destacar que ante la disyuntiva sobre cuál de estos dos fenómenos habría de tomarse como variable dependiente, es pertinente aclarar aquí que, por lo pronto, no es posible asegurar que se esté en presencia de una dirección causal preponderante. Es muy probable que en este caso estemos ante una relación bidireccional, donde una y otra variable se potencian alternativa y mutuamente en el tiempo: la democracia ayuda a mejorar la vida de las personas y la calidad de vida de las personas, a su vez, robustece la democracia.

Los autores de este texto optamos, sin embargo, por limitar nuestro análisis al segundo orden de causalidad, colocando la calidad de la democracia como nuestra variable dependiente. Lo hicimos así fundamentalmente por dos razones: en primer lugar, porque a partir de una argumentación deductiva compartimos el razonamiento hecho por Guillermo O'Donnell en el sentido de poner a la persona, y no a las instituciones, como eje central de la relación que se establece entre el

desarrollo humano, los derechos y los procedimientos democráticos. Para este autor argentino no hay manera de aproximarse al análisis sobre la calidad de la democracia si no se comienza por mirar de cerca a la ciudadanía, entendida como la agencia humana donde convergen tanto el ejercicio cotidiano de los derechos del ser humano como el contexto económico y político donde la persona desarrolla su autonomía. En este orden de ideas, fue hipótesis de este trabajo suponer que una ciudadanía de buena intensidad es precondition indispensable para la existencia de instituciones democráticas de calidad.

Una segunda razón para haber optado por explorar solo uno de los sentidos de la relación entre ambas variables tiene que ver con consideraciones relativas a la extensión de este texto. Una evaluación sobre el impacto que el desarrollo democrático ha tenido en la calidad de vida de la población latinoamericana y, en particular, sobre el gasto rural dirigido hacia grupos sociales cuya ciudadanía está en situación de vulnerabilidad ameritaba la construcción de un modelo estadístico diferente al expuesto en estas páginas. Es decir que, para cumplir con su objetivo, se hubiese requerido un nuevo y distinto instrumento de investigación, que, por lo pronto, habría quedado fuera de los alcances previstos en este capítulo. Sin embargo, una vez que se han obtenido pruebas suficientes para sostener que existe una relación positiva entre las variables analizadas, resulta evidente la pertinencia de una futura investigación que permita recorrer la causalidad inversa, con el objeto de precisar los efectos provocados por la relación multidireccional entre la calidad de vida de las personas y las instituciones democráticas.

Por lo pronto, en términos de la presente exploración empírica, lo que se buscó fue determinar si ha existido una relación entre la adopción de políticas focalizadas hacia grupos en zonas rurales cuya ciudadanía se encuentre en situación de vulnerabilidad y el desarrollo de procesos democráticos en América Latina. Para este propósito se consideraron 12 países cuya información registrada era suficientemente sólida para continuar con el experimento. La investigación anunciada fue posible gracias a que pudimos manipular dos bases de datos nunca antes comparadas entre sí. Por una parte, se tomó en consideración la base de estadísticas e indicadores de gasto público agrícola y rural elaborada por la FAO en 2005 y, por otro, la base de datos construida por Ted Gurr (Polity IV) para determinar el grado de democratización experimentado en los países considerados.

El resultado de esta investigación lleva a concluir que existen tendencias positivas y convergentes entre las políticas rurales focalizadas hacia grupos que padecen algún tipo de vulnerabilidad y el desarrollo de instituciones y procedimientos democráticos. Si bien después de relacionar los datos disponibles en ambas bases, se puede afirmar que no todos los países analizados dedican igual atención y recursos a la promoción de sus grupos vulnerables, lo cierto es que la gran mayoría sí ha adoptado decididamente esta política de gasto. Entre los 12 países analizados destacan a este respecto Chile, Costa Rica, Cuba, México, Perú y Uruguay.

Ahora bien, sería inadecuado suponer que todo gasto rural ejercido para beneficio de los grupos mencionados ha obtenido resultados homogéneos con respecto al avance democrático. Gracias a la valoración estadística presentada anteriormente, podemos afirmar que, en particular, el rubro de apoyo a la promoción familiar es el que mejor consistencia explicativa refleja. Este se muestra como el más importante con respecto al impacto sobre la variable dependiente. También encontramos una relación positiva entre la inversión para el apoyo a grupos etarios vulnerables en zonas rurales y la buena calidad de la democracia. En cambio, el gasto ejercido en esas zonas hacia los grupos étnicos y el referido a las mujeres mostraron una relación ambigua con respecto a la variable analizada.

Con todo, si se toma en consideración el gasto agregado de este tipo de políticas focalizadas, lo cierto es que el impacto democratizador en el continente termina siendo evidentemente positivo. Lo mismo ocurre con la provisión de derechos básicos como la educación, el agua, la vivienda y la salud. Aunque aquí, nuevamente, uno de los rubros de gasto es el que mejor exhibe una relación positiva. Según el estudio realizado, el impacto de la inversión en educación sobre el desarrollo de la democracia pareciera ser el más robusto. En resumen, los gastos en promoción familiar, en apoyo a grupos etarios y en educación, todo ello en zonas rurales, son los que mostraron un mejor y más claro efecto positivo en la calidad de la democracia en los 12 países analizados.

Sería de lo más conveniente continuar esta investigación explorando ahora en qué medida la transición a la democracia experimentada por diversos países de América Latina ha sido un detonador para la focalización del gasto rural a favor de las poblaciones menos favorecidas. Para desarrollar esta tarea sería indispensable, sin embargo, construir un modelo estadístico distinto al presentado en este capítulo. En particular se requeriría la reformulación de los índices e indicadores utilizados, de tal manera que las regresiones estadísticas se adecuasen convenientemente a este propósito. Dos serían las interrogantes centrales que habrían de normar esta segunda investigación: i) ¿se comportan los regímenes autoritarios de manera diferente a los democráticos en cuanto al uso de este tipo de políticas focalizadas?, y ii) ¿qué espectro de políticas focalizadas son las que cada tipo de régimen tiene entre sus preferencias? Para responder ambas dudas sería conveniente evitar todo prejuicio que por adelantado expusiera conclusiones maniqueas. Es necesario tener en mente que tanto uno como otro régimen político necesitan legitimar su poder, lo cual llevaría a suponer que, por un cálculo racional de expectativas, la focalización puede estar presente en cualquiera de los dos extremos institucionales. No obstante, siendo consistentes con los resultados expuestos en este documento, se estaría en la posibilidad de confirmar que, a medida que tal gasto focalizado comenzara a ser utilizado, la transformación de la ciudadanía derivada de tal proceso tendería inevitablemente a impulsar reformas democratizadoras.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bobbio, Norberto.** 1991. *El tiempo de los derechos.* Editorial Sistema.
- Cruz Parcero, Juan Antonio.** 2000. *Los derechos sociales como técnica de protección jurídica*, en Carbonell, Miguel, Juan A. Cruz Parcero y Rodolfo Vázquez, *Derechos sociales y derechos de las minorías*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- FAO.** 2006. *Base de datos de estadísticas e indicadores de gasto público rural (GPRural)*. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/gasto/presentacion.asp>  
<<http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/gasto/presentacion.asp>>
- Gurr, Ted. 2005. Polity IV Project Dataset, <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/polreg.htm> Acceso: noviembre de 2005.
- Huntington, Samuel.** 1997. *Clash of civilizations and the remaking of the world order*. Touchstone. Nueva York.
- Kymlicka, Will.** 1996. *Ciudadanía Multicultural.* Paidós Estado y Sociedad.
- Lijphart, Arend.** 1984. *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press.
- PNUD.** 2002. *Human Development Report, Deepening Democracy in a Fragmented World*.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).** 2004. *Human Development Report, Cultural liberty in today's diverse world*.
- O'Donnell, G., Vargas Cullell, J. e Iazzetta, O.** 2004. *The Quality of Democracy, Theory and Applications*. University of Notre Dame Press.
- Rawls, John.** 1990. *Sobre las libertades*. Paidós- ICE-UAB
- Sen, Amartya.** 2000. *Development as Freedom*. First Anchor Books Edition. Random House. Nueva York.
- Sartori, Giovanni.** 2001. *La sociedad multiétnica, pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Taurus-Alfaguara. México-España.
- Withehead, Laurence.** 2002. *Notes on Human Development, Human Rights and Auditing the Quality of Democracy*. Nuffield College, Oxford, inédito.