FIDA - FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRICOLA

Hacia una región sin pobres rurales

Benjamín Quijandría
Aníbal Monares
Raquel Ugarte de Peña Montenegro

DIVISION DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

5© **FIDA** - Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
Via del Serafico, 107 - 00142 Roma, Italia
Tel.: +39-06-54592328
Fax: +39-06-5043463
Correo electrónico: IFAD@IFAD.ORG
Página web: www.ifad.org

Inscripción Nº: 117.077
I.S.B.N.: 956-814-01-9

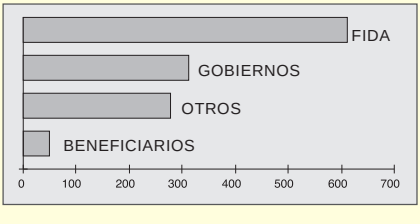
Preparado por: División de América Latina y el Caribe del FIDA
Edición: Mariana Giacaman
Gráfica: M. Luisa Jaramillo
Fotografías: FIDA/Bolivia - A. Conti
FIDA/Costa Rica - C. Salazar
Impresión: LOM Ediciones

Santiago, CHILE, noviembre, 2000 primera edición
Santiago, CHILE, agosto, 2003 segunda edición
Versión en inglés con el título “Assessment of Rural Poverty. Latin America and the Caribbean” Santiago, CHILE, noviembre, 2001

Región de América Latina y el Caribe

Antigua y Barbuda
Argentina
Barbados
Belice
Bolivia
Brasil
Colombia
Costa Rica
Cuba
Chile
Domínica
Ecuador
El Salvador
Granada
Guatemala
Guyana
Haití
Honduras
Jamaica
México
Nicaragua
Panamá
Paraguay
Perú
República Dominicana
San Cristóbal y Nieves
San Vicente y las Granadinas
Santa Lucía
Suriname
Trinidad y Tobago
Uruguay
Venezuela

Inversiones de los Proyectos del FIDA en América Latina y el Caribe 1989-2000



TOTAL DE RECURSOS INVERTIDOS EN LA REGION DE 1989 AL 2000 U$ 1,260 MILLONES

División de América Latina y el Caribe

■ INDICE ■

INTRODUCCION 11

1. LA POBLACION RURAL POBRE 15
   A. Definición de la pobreza rural en América Latina y el Caribe 17
   B. Tipos de pobreza rural 20
   C. Magnitud y evolución reciente de la pobreza rural 22
   D. Las familias rurales y sus sistemas de subsistencia 31
   E. Localización de la pobreza rural: zonas ecológicas y uso de los recursos naturales 38

2. CAUSAS DE LA POBREZA RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE 45
   A. Raíces históricas de la pobreza rural 47
   B. Inestabilidad de los marcos políticos 49
   C. Los modelos macroeconómicos y las políticas de desarrollo 51
   D. Otros factores que influyen en la pobreza rural 56

3. POLITICAS Y PROGRAMAS PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA, DESARROLLO RURAL Y DESCENTRALIZACION 61
   A. Reducción de la pobreza 63
   B. Desarrollo rural 69
   C. El espacio rural y la descentralización en América Latina 72

4. ASISTENCIALISMO VS. DESARROLLO: LA VISION DEL FIDA 77

5. OPORTUNIDADES Y DESAFIOS 87
   A. Oportunidades para reducir la pobreza rural 89
   B. Retos y opciones operacionales para el FIDA en un contexto global 121
   C. En busca de una efectiva asociación institucional 126

6. HACIA EL SIGLO XXI 131

BIBLIOGRAFIA 139

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Indicadores sociales básicos de América Latina y el Caribe 28
Cuadro 2. Líneas de pobreza y pobreza extrema en las zonas rurales 29
Cuadro 3. Magnitud e importancia relativa de la pobreza rural 29
Cuadro 4. Principales sistemas de producción y reproducción de las familias rurales pobres 34
Cuadro 5. Distribución del gasto social por quintiles de ingresos 65

INDICE DE GRAFICOS

Gráfico 1. Pobreza en América Latina y el Caribe: la brecha de los estimados 23
Gráfico 2. Evolución de la pobreza rural 1980 –1998. Población rural bajo la línea de pobreza 26
Gráfico 3. América Latina y el Caribe: Evolución del PIB Total y Per cápita 55

INDICE DE RECUADROS

Recuadro 1. Estrategias de supervivencia de las poblaciones indígenas de América Latina 40
Recuadro 2. Los procesos de reforma agraria en América Latina y el Caribe 52
Recuadro 3. Transformación de la pequeña agricultura en un contexto de adversidad extrema. El caso de PRONORTE en Nicaragua 82
Recuadro 4. Situación de equilibrio entre la autonomía y la participación: la experiencia del FIDA con los Aguarunas del Perú 92
Recuadro 5. Microempresas de mujeres basadas en actividades tradicionales: el Proyecto de Desarrollo Agrícola en Chuquisaca Norte, Bolivia 94
Recuadro 6. Feminización del trabajo rural: el caso de la producción de flores para la exportación en el municipio de Villa Guerrero, México 96
Recuadro 7. Creación de mercados locales de servicios: experiencias del Proyecto de Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra (FEAS) del Perú 108
Recuadro 8. Creación de mercados regionales de servicios técnicos y financieros en la Sierra de los Cuchumatanes de Guatemala 110
Recuadro 9. Aumento del valor agregado de cultivos tradicionales: el Proyecto de Desarrollo Agrícola de Pequeños Productores en Zacapa y Chiquimula, Guatemala 114
Recuadro 10. Mercado laboral y producción frutícola en Chile 116
Recuadro 11. Creación de nexos operacionales entre la estrategia de mediano plazo del FIDA y el marco de los préstamos concedidos en un país: el caso de Bolivia 124

INTRODUCCION

Las últimas dos décadas se han caracterizado por un conjunto de cambios y transformaciones que han afectado los espacios políticos, económicos y sociales del mundo. Esta evolución ha sido consecuencia de un sinnúmero de factores entre los que se incluyen la creación de nuevos paradigmas políticos, la paulatina formación de nuevos modelos económicos y la tendencia creciente a una visión globalizada de la economía, la sociedad y la cultura. Estos factores han actuado algunas veces en forma secuencial y en otras en forma sincrónica, algunas veces en forma de reacción catalítica y en otras como reacciones antagónicas, creando cambios permanentes en las formas cómo las distintas sociedades visualizan sus actuales espacios políticos, económicos y sociales, y cómo estas mismas sociedades tienden a mirar su futuro. Este proceso de avance – o retroceso, según tienda a evaluarse – ha traído como consecuencia en los países de la Región de América Latina y el Caribe, cambios drásticos, a veces pendulares, en las visiones y abstracciones sobre los esquemas de desarrollo nacional, desarrollo rural y en particular sobre los programas de reducción y alivio a la pobreza rural.

A partir del inicio de la década de los'80 la implementación en los países de la región del llamado modelo económico "neoliberal", replantea totalmente las visiones sobre "lo rural", sin priorizar su rol en los procesos de desarrollo económico a nivel nacional. Con excepción de las actividades comerciales agroexportadoras, consideradas como "el elemento rural" del modelo, la sociedad rural, la economía campesina y la pequeña comunidad han sido consideradas como proveedoras de mano de obra de la actividad económica urbana, con la consecuente migración permanente, o el trabajo de la mano

de obra en las actividades estacionales de agroexportación, causando la paulatina desaparición de la pequeña agricultura campesina. Dentro de esta teoría, el desarrollo nacional, léase urbano, reduciría los niveles de pobreza y mejoraría los niveles de vida, creando una sociedad "moderna". Sin embargo, la fragilidad de las economías latinoamericanas, la incidencia de fenómenos físicos y la imperfección de las democracias, han traído como consecuencia niveles de pobreza y pobreza extrema rural, que se han mantenido por más de una década independientes del crecimiento de las economías globales de los países.

Este nuevo siglo se inicia con el reto de establecer modelos viables de desarrollo rural, que contribuyan al crecimiento económico nacional, pero que al mismo tiempo puedan resolver los niveles de pobreza, creando y ofreciendo oportunidades a las sociedades pobres rurales. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, FIDA, ha acumulado una experiencia de 21 años en sus esfuerzos por promover un desarrollo rural equitativo y una reducción significativa de la pobreza rural. Este libro busca presentar una visión institucional, así como estrategias, programas y proyectos que trabajan "*hacia una región sin pobres rurales*".

El análisis de la pobreza rural realizada por la División de América Latina y el Caribe forma parte de un esfuerzo institucional orientado a la preparación de un informe del FIDA sobre la pobreza rural en el mundo a ser presentado el 2001. Al mismo tiempo, representa una oportunidad para que la División examine y analice las causas y la evolución de la pobreza rural como un proceso histórico y como un fenómeno de carácter social, económico y político que ha dado origen a la situación actual de la región. El éxito del desarrollo de la agricultura campesina como instrumento para la reducción de la pobreza rural depende, en primer lugar, de la identificación de

los factores críticos que provocan y/o perpetúan la pobreza rural en la región y, en segundo lugar, de la elaboración de estrategias y propuestas encaminadas a eliminar o reducir las restricciones causadas por esos factores.

En el presente estudio, la pobreza rural es considerada como un proceso dinámico de relaciones e interacciones humanas, más que un atributo de determinados individuos y grupos, perdiendo así su caracterización abstracta y numérica clásica, basada únicamente en parámetros cuantitativos de tipo económico y social. La pobreza rural es analizada como el resultado de procesos humanos que se expresan en términos históricos, sociales, políticos y económicos. En este contexto, el concepto de pobreza de la División no se limita a su caracterización y cuantificación como condición regional o nacional, sino que se expresa como el proceso de relaciones entre personas, familias y grupos pobres y las fuerzas sociales, económicas y políticas externas.

En este libro se examinan y responden cuatro preguntas básicas, las cuales forman parte del marco de las operaciones institucionales del FIDA: ¿Quiénes son los campesinos pobres en América Latina y el Caribe? ¿Por qué son pobres? ¿Qué están haciendo los gobiernos al respecto? ¿Qué hacen los proyectos del FIDA? Las respuestas a estas preguntas se basan en 21 años de experiencias adquiridas en el diseño y ejecución de proyectos orientados al desarrollo rural y al alivio de la pobreza en América Latina y el Caribe. Estas experiencias permiten reabrir el debate inconcluso sobre los orígenes de la pobreza y del fenómeno de la pequeña agricultura como hecho histórico provocado para los pobres, más que por ellos. Este análisis no busca ponderar el pasado, sino entender que el presente entraña una serie de relaciones que contribuyen a la creación y perpetuación de la pobreza, relaciones que deben abordarse de modo específico e integral de modo que los pobres puedan superar sus actuales condiciones de vida e ingresos.

En la primera sección de este libro, se presenta una definición conceptual de la pobreza rural, la evolución de la pobreza y sus niveles actuales, una descripción de los campesinos pobres y sus sistemas de subsistencia y su localización ecológica en la región. En la segunda sección, se describen las causas y los orígenes de la pobreza rural en América Latina y el Caribe. La tercera, examina y analiza los programas y las políticas actuales de reducción de la pobreza y desarrollo rural en la región. La cuarta sección, constituye un programa para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe, basada en los desafíos existentes y las respuestas dadas por los pequeños agricultores, los gobiernos, y el FIDA en especial. En la última sección, se señalan los elementos estratégicos críticos y los temas en los que la División concentrará sus esfuerzos durante los primeros años del siglo XXI. El objetivo final de las políticas y actividades de reducción de la pobreza en la región, es contribuir a la creación de sistemas en los que los "pequeños agricultores y campesinos" adquieran la capacidad para establecer y fortalecer relaciones más beneficiosas con las fuerzas externas que conforman su existencia, sean estas públicas o privadas.

1

La Población Rural Pobre

La Población Rural Pobre

La Población Rural Pobre

A. Definición de la pobreza rural en América Latina y el Caribe

En las zonas rurales de América Latina y el Caribe, la pobreza y la pobreza extrema son fenómenos multidimensionales de índole cultural, social y económico que se caracterizan por:

- exclusión y discriminación social y económica debida al origen étnico y al género;
- carencia de acceso o acceso limitado a servicios destinados a satisfacer necesidades básicas de las familias rurales (salud, educación, vivienda y otros); y
- niveles de ingresos inferiores a la cantidad mínima necesaria para obtener el conjunto básico de bienes y servicios para la familia, incluidos los alimentos.

Dada esta naturaleza multidimensional, la definición de la pobreza rural en la región tendría un alcance muy limitado si solo se utilizaran los niveles de ingresos para describir o explicar su naturaleza, causas y soluciones viables. A la búsqueda de una definición y caracterización más amplia, organismos internacionales introdujeron el uso de las "Necesidades Básicas Insatisfechas" (NBI) como un indicador de la intensidad de la pobreza en comunidades y

localidades rurales y urbanas. Sin embargo el uso exclusivo de NBI para caracterizar la pobreza, por la naturaleza de sus indicadores de acceso a servicios básicos, presenta también una descripción incompleta del fenómeno pues aglutina segmentos poblacionales diferenciados distorsionando con frecuencia los resultados, en particular en zonas con grupos humanos heterogéneos, respecto a ingresos y acceso a servicios. El Indice de Desarrollo Humano (IDH) implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que también ha sido aplicado en varios países de América Latina y el Caribe como indicador de la pobreza rural, combina diversas variables sociales y económicas a fin de proporcionar una medida de la pobreza rural en una zona política o geográfica determinada, aproximándose mejor a la naturaleza compleja del fenómeno de la pobreza. Adicionalmente, el uso del ingreso, NBI o IDH en la caracterización de la pobreza, tienden a presentar una imagen estática, pues están basados en encuestas y estudios que por sus alcances y costos se realizan con largos intervalos de tiempo, o bien utilizan información secundaria sin una verificación rigurosa de sus orígenes. Finalmente estas estadísticas no reflejan la dinámica de la pobreza, pues en la región, los niveles de pobreza son dinámicos y se modifican en respuesta a fenómenos físicos, desastres climáticos y crisis políticas y/o económicas. En el presente documento se ha caracterizado a la pobreza rural, mediante el uso combinado de tres indicadores: exclusión/discriminación, acceso a servicios básicos e ingresos familiares. Los tres están estrechamente relacionados con las causas de la pobreza y permiten al mismo tiempo, una aproximación más precisa a la búsqueda de soluciones viables.

La pobreza en general y la pobreza rural en particular, debe ser concebida como un proceso en el que seres humanos presentan y desarrollan patrones sociales y de comportamiento, los que sirven de guía a sus acciones y relaciones dentro y fuera de sus hogares y dentro y fuera de sus comunidades. Debido a estas características intrínsecas, la pobreza es más que una categoría demográfica o una clase socioeconómica: **la pobreza es también una actitud de vida**. Este aspecto está relacionado con la percepción que los campesinos pobres tienen de sí mismos, frente a la comunidad local, la sociedad rural y el país en su conjunto, conduciendo a la desvalorización y a la baja autoestima, muchas veces presente en hombres, mujeres y jóvenes de

las poblaciones rurales pobres. Estas percepciones influyen en la naturaleza de los procesos productivos y reproductivos de la familia, sus estrategias de supervivencia y sus relaciones con otros campesinos pobres y no pobres, la comunidad y la trama social del mundo rural que los circunda. El conocer el "entorno psico-emocional" del campesino pobre, sus percepciones y aspiraciones personales y familiares influye en el posible éxito o fracaso de los programas de reducción de la pobreza y de desarrollo rural, si es que estas "visiones" son o no son incorporadas en el diseño y la ejecución de programas para poblaciones rurales pobres.

En América Latina y el Caribe la pobreza rural está relacionada, en muchos casos, con aislamiento geográfico, ubicándose las comunidades pobres en zonas alejadas, con sistemas precarios de comunicación y servicios. En estas circunstancias, la población rural pobre crea redes de seguridad social basadas en el parentesco, en hermandades, organizaciones religiosas o de comunidades indígenas. Generando pautas y rituales de intercambio de trabajo y de apoyo social, productivo y económico. Sobre todo, los pobres de las zonas rurales crean formas de "reciprocidad" profundamente arraigadas para mantener las relaciones sociales y familiares y las redes de parentesco, como medio de supervivencia social y económica. Esos lazos suelen ser más fuertes y más activos entre los más pobres, debilitándose gradualmente en la medida que los niveles de ingresos y niveles sociales se incrementan. Es por eso que estos nexos o son débiles o no existen entre los sectores menos pobres o prósperos de la sociedad rural.

La complejidad del fenómeno de la pobreza rural en la región, sus raíces históricas y las causas de su prevalencia crean percepciones y actitudes de la sociedad en su conjunto, percepciones y actitudes que a su vez influencian la posición de los gobiernos frente a la pobreza. Este hecho, genera en algunos casos visiones y posiciones contradictorias por parte de los ciudadanos comunes, la sociedad, el gobierno y los pobres, respecto a las posibles soluciones a la pobreza en general y rural en particular, afectando el diseño y la forma de los programas y proyectos orientados a este sector. Esta situación, esta claramente relacionada con las variadas motivaciones de las organizaciones privadas y públicas que trabajan en el entorno rural pobre, las que tienen motivaciones de caridad o justicia social, en el caso de agrupaciones

de carácter religioso o político; o de desarrollo económico, si forman parte de las instituciones del Estado.

Esta percepción heterogénea sobre las causas y soluciones a la pobreza constituye además, la línea divisoria y/o un punto de quiebre entre y dentro de las corrientes políticas de la región, conduciendo a la formulación de políticas y programas sobre la base de las percepciones particulares de los partidos de derecha, centro-derecha o centro-izquierda que gobiernan los distintos países de América Latina y el Caribe. Los cambios periódicos de los partidos políticos que encabezan los gobiernos democráticos acarrean, por lo tanto, cambios en las prioridades, las políticas y los programas orientados hacia los pobres en general y hacia los pobres de las zonas rurales en particular.

B. Tipos de pobreza rural

En las zonas rurales de América Latina hay dos formas principales de pobreza: **estructural** y **transitoria**.

La pobreza estructural (o **pobreza dura**) afecta principalmente a los grupos y comunidades indígenas, a las mujeres rurales y a otras minorías étnicas asentadas en las zonas rurales de la región. Esta pobreza se caracteriza por tener niveles de educación muy bajos o nulos; carencia o muy limitados recursos productivos; limitados conocimientos productivos, pocas habilidades laborales; y falta de acceso a los servicios básicos y productivos rurales.

La **pobreza transitoria** incluye a familias de pequeños agricultores y campesinos sin tierra, de ambos sexos, especialmente vulnerables a los cambios producidos por los procesos de reformas estructurales, a las crisis cíclicas económicas internas y externas, y a la inestabilidad social y política de los países. Este tipo de pobre suele poseer o tener acceso a pequeñas parcelas de

[1] La clasificación de la pobreza rural se basa en criterios presentados en: FAO, 1998, *Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe. Anexo II: pobreza rural*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia. CEPAL utiliza el término "rotación" para describir a poblaciones pobres afectadas por cambios en el entorno económico.

tierra, tiene cierta relación con los mercados y sus ingresos se sitúan en el límite de la línea de pobreza. Los cambios repentinos de las políticas económicas o las crisis afectan los ingresos familiares agrícolas y no agrícolas, causando declinaciones periódicas en sus ingresos y condiciones de vida. Los cambios económicos favorables proporcionan un entorno adecuado que les permite mejorar tanto los niveles de ingresos, como sus condiciones de vida, pero los pobres transitorios carecen de bienes y recursos productivos suficientes para estabilizar la economía familiar durante los períodos desfavorables.

En la mayoría de los casos, los pobres estructurales y transitorios comparten los mismos espacios geográficos y ecológicos rurales y ambos grupos se interrelacionan utilizando redes y lazos sociales y económicos como parte de su estrategia de supervivencia. Sus actividades económicas se orientan de la misma manera difiriendo únicamente en el grado de acceso a los recursos productivos y a los bienes acumulados. Ambos grupos se encuentran en zonas muy marginales (regiones áridas y semiáridas, zonas de laderas y altiplano y bosques pluviales tropicales) sobre ambientes ecológicos frágiles y en muchos casos en proceso de deterioro ambiental. Las actividades económicas y productivas de las familias de ambos grupos de pobres combinan cultivos tradicionales de secano y la pequeña cría de ganado, orientada al auto consumo en el caso de los pobres estructurales, y a auto consumo y venta en los pobres transitorios. Ambos grupos obtienen ingresos fuera de la parcela por trabajo asalariado estacional agrícola y no agrícola, la migración permanente (dentro y fuera del país), y algunas formas de subvenciones gubernamentales. Constituyen también una fuente adicional de ingresos de estos grupos familiares, la actividad de transformación y pequeña industrialización de productos agrícolas y no-agrícolas.

Las evoluciones de la economía regional, los efectos de la integración económica subregional y la creciente globalización de los mercados, ha traído como consecuencia cambios en la estructura del ingreso de los pobres rurales estructurales y transitorios. En el primer grupo, la carencia de habilidades laborales, limita su ingreso estable a los mercados de trabajo, manteniendo una mayor dependencia de la actividad agrícola para sus ingresos y subsistencia, mientras que en el segundo, el nivel de ingreso laboral fuera de la

parcela es muchas veces superior a los ingresos agrícolas. Los pobres rurales presentan una pluralidad de actividades económicas cuyos componentes varían con las oportunidades y limitaciones que les brinda el entorno económico rural y urbano, variando periódicamente la proporción de sus ingresos obtenidos de la agricultura, el trabajo asalariado, la transformación y los subsidios de los gobiernos. La actividad económica diversificada del pobre rural es una característica importante en el diseño de políticas y estrategias de alivio a la pobreza rural.

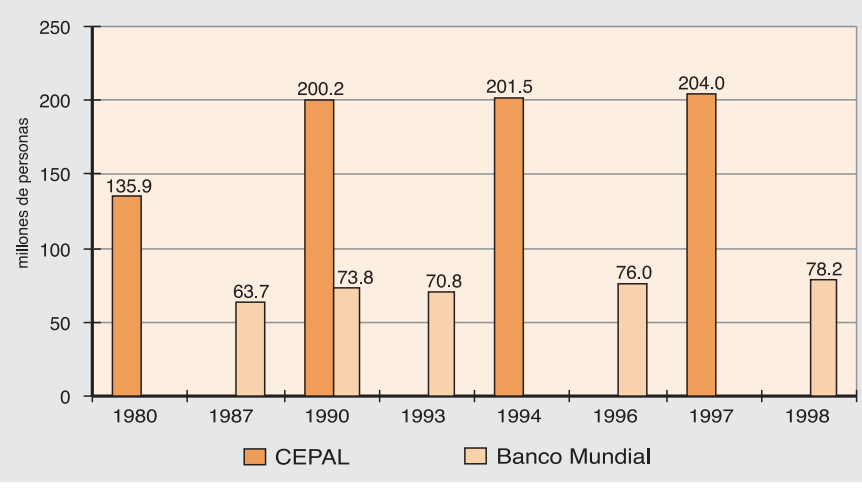
C. Magnitud y evolución reciente de la pobreza rural

¿Cuántos son los pobres rurales de América Latina y el Caribe? ¿Cuál ha sido la evolución de la pobreza rural en la región? En una región con sistemas estadísticos e informáticos modernos, con ministerios, instituciones públicas y privadas dedicadas al desarrollo económico y social, con instituciones internacionales y regionales de desarrollo y financiamiento, sería esperable una respuesta rápida y precisa sobre el número de pobres y el comportamiento de esta población en la última década. En particular, porque las respuestas a estas dos preguntas, constituyen el punto de partida para el establecimiento de políticas y programas, así como para la determinación de los requerimientos financieros del Estado, orientados a mejorar los niveles de vida de la población pobre, urbana y rural. Son estos, elementos de base para evaluar el progreso económico y social de la región.

Al examinar las bases estadísticas agregadas para la región de América Latina y el Caribe se encuentran dos estimados totalmente disímiles sobre el número total de pobres (rurales y urbanos) que existen. De acuerdo con CEPAL (2000 a y b) en 1997 existían 204,0 millones de personas pobres en la región; sin embargo, de acuerdo con el Banco Mundial (2000) en 1998 existían solo 78,2 millones, estableciendo una brecha de casi 130 millones de personas entre los estimados de CEPAL y los del Banco Mundial (Gráfico 1). Asumida la importancia de la determinación del número de pobres para planificar el desarrollo económico y social de un país y de la región, llama la atención que las estimaciones básicas sobre pobreza total de organismos de particular

importancia en la determinación de políticas de desarrollo social y económico de la región, presenten estimados de pobreza con una magnitud de diferencias tan grandes que afectan totalmente el establecimiento de políticas y programas de desarrollo, así como la asignación de recursos financieros orientados a su solución. En el Gráfico 1 se presenta la evolución del número total de personas pobres (urbanos y rurales) de la región para el período 1980 – 1998 estimados por CEPAL y el Banco Mundial. La variación de los niveles de pobreza total en el período de tiempo en estudio, tiene tendencias similares, siendo la principal diferencia, las estimaciones sobre el número de pobres que existen en la región.

Gráfico 1. Pobreza en América Latina y el Caribe: la brecha de los estimados



Fuentes: CEPAL, 2000a y Banco Mundial, 2000.

¿Por qué las diferencias? Las estimaciones sobre niveles de pobreza reflejan las distintas visiones y percepciones que la sociedad y sus instituciones tienen sobre ella, influenciando la selección de instrumentos y métodos econométricos y estadísticos aplicados para estimarla. Esto representa que en la región hay dos formas de estimar la pobreza, las que por sus bases metodológicas presentan resultados bastantes disímiles, creando una importante brecha entre estos estimados.

Los niveles regionales de pobreza presentados por CEPAL[2] se han estimado utilizando información agregada y ponderada de encuestas de hogares, realizadas por los gobiernos de la región, incluyendo datos de 19 países, lo que comprende el 87,2% de la población de la región. En todos los casos, las líneas de pobreza y pobreza extrema, han sido calculadas de acuerdo con los costos de una "canasta básica" de bienes y servicios que toma en cuenta las estructuras de precios e ingresos prevalentes; por lo tanto, en estos estimados, la pobreza y la pobreza extrema reflejan su nivel relativo a la estructura económica concreta de un país dado.

Basado en una metodología diferente, el Banco Mundial estima la pobreza utilizando como umbral o línea universal de pobreza, un ingreso inferior a US$ 1,08 por día, valor estimado sobre la base de datos de ingreso y consumo de los países basado en estudios realizados entre 1985 y 1998 (Banco Mundial, 2000). En esta metodología se universaliza la pobreza a un solo indicador de uso mundial, sin tener en cuenta las diferencias entre regiones y entre países de una región. Este indicador no toma en cuenta que el concepto de pobreza es relativo al desarrollo social y económico de un país y que el concepto de pobreza no se limita a su caracterización y cuantificación como condición regional o nacional, sino que se expresa como el proceso de relaciones entre personas, familias y grupos pobres y las fuerzas sociales, económicas y políticas externas.

Los diferentes estimados sobre la incidencia de pobreza en la región, no pretende abrir un debate sobre la calidad o bondad de los métodos utilizados, sino más bien resaltar que existen distintas formas de definir pobreza y que estas distintas formas traen como consecuencia estimados muy distintos de quiénes y cuántos son los pobres rurales de América Latina y el Caribe. Al mismo tiempo estas diferencias influencian la definición de políticas, programas e inversiones en desarrollo social y económico de los países. El FIDA,[3] al desarrollar conjuntamente con los gobiernos las estrategias para el alivio a la pobreza en los estudios sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y en el diseño de proyectos de desarrollo rural, ha utilizado en

[2] La descripción de la metodología para estimación de los niveles de pobreza se presenta en CEPAL 2000a

[3] Ver FIDA 1998c, 1998d, 1999a, 1999b, 1999d, y 2000a.

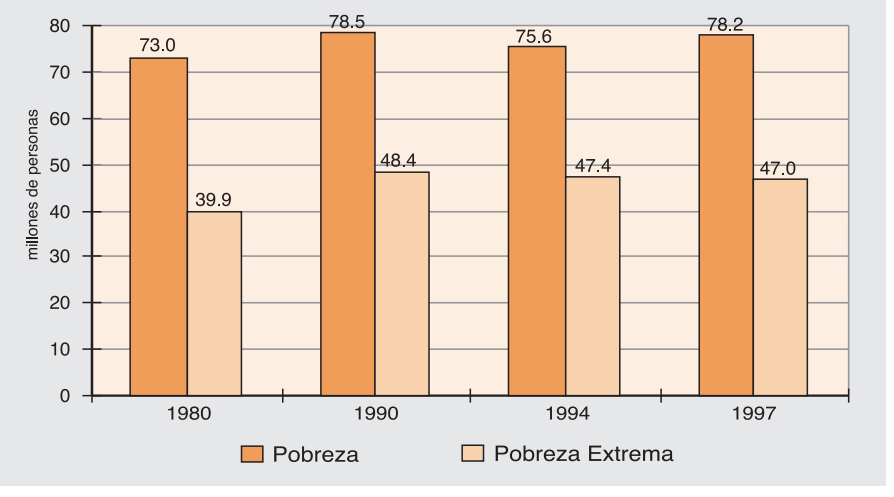
forma sistemática los resultados de las encuestas de ingresos familiares, las que determinan las líneas oficiales de pobreza y pobreza extrema. Estos estimados son la base de los cálculos sobre pobreza que utiliza CEPAL para estimar los niveles de pobreza de la región. Otras agencias regionales[4] también basan sus análisis y estrategias de pobreza en la información de CEPAL.

Tomando como base la información estadística de CEPAL, la población rural de América Latina y el Caribe ha disminuido en forma constante entre 1980 y 1997 de 122 millones a 111 millones de personas, con una tasa media ponderada de crecimiento anual de – 0,87%, fenómeno causado por un marco de desarrollo económico de clara orientación urbana. A pesar de las tendencias macroeconómicas positivas que se registraron, en general, en la región durante los primeros seis años de la década de los'90, los niveles de pobreza y pobreza extrema rural se mantuvieron constantes en este período, con una tendencia a incrementar al finalizar la década.

Según CEPAL, en 1997 había 78,2 millones de personas que vivían por debajo de la línea de la pobreza en las zonas rurales de América Latina y el Caribe y 47 millones de personas que vivían en condiciones de extrema pobreza. Entre 1990 y 1997, la población rural que vivía en condiciones de pobreza o de extrema pobreza se ha mantenido casi constante en la región, entre 80 y 47 millones de personas respectivamente, independiente de los niveles de crecimiento económico ocurrido en los países de la región durante la pasada década (Gráfico 2).

[4] Las estimaciones sobre pobreza regional que utiliza el Banco Interamericano de Desarrollo BID corresponden a las publicadas por la CEPAL BID, 1998.

Gráfico 2. CEPAL. Evolución de la pobreza rural 1980-1998: población rural bajo la línea de pobreza.



Fuente: CEPAL (1998).

Entre la población rural pobre, los datos de los censos nacionales indican que hay 26 millones de habitantes rurales considerados como indígenas americanos, sobre la base del mantenimiento de su idioma ancestral, bien como única lengua o bien como bilingües con español. Otros 46 millones de habitantes de las zonas rurales, monolingües de habla española, son considerados predominantemente de origen nativo americano. Ambos grupos viven en condiciones de pobreza relativa o pobreza absoluta. La migración urbana es una causa fundamental de la disminución de las poblaciones indígenas en las zonas rurales; no obstante, debido a la exclusión y discriminación, estos grupos migrantes se incorporan a los sectores de la población urbana que viven en extrema pobreza.

Se estima que en las zonas rurales de la región existen entre 8 y 10 millones de hogares encabezados por mujeres, entre 2 a 3 millones de mujeres que realizan trabajos asalariados estacionales en la agricultura y la agroindustria y entre 30 a 40 millones de mujeres con pareja, que son parcial o totalmente responsables de la producción agrícola y la pequeña industria rural. En las últimas dos décadas, como consecuencia de las guerras internas, la migra-

ción dentro y fuera del país de los hombres y los efectos de los fenómenos naturales y las consecuencias de los ajustes estructurales ponen a la mujer rural como parte de los segmentos más pobres de la población.

Los indicadores sociales en salud y educación de los países de la región, expresados también como el nivel de acceso a los servicios básicos, se presentan en el Cuadro 1. Estos indicadores incluyen: la esperanza de vida, el acceso a los servicios de atención médica, mortalidad infantil, incidencia de malnutrición entre los niños menores de 5 años y la tasa de analfabetismo de hombres y mujeres adultas. Las estimaciones del acceso a los servicios básicos en Haití y la región de América Central se sitúan entre las más bajas del mundo.

En el Cuadro 2 se presentan las estimaciones publicadas por CEPAL de las líneas de pobreza y pobreza extrema para las zonas rurales de países que disponen de información actualizada. Estos valores corresponden al ingreso mensual per cápita, debajo del cual las familias son consideradas como pobres o extremadamente pobres. Los valores se expresan en precios medios de 1997, en dólares de los Estados Unidos, sobre la base de los tipos de cambio publicados por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Estas estimaciones permiten calcular un ingreso per cápita por día que fluctúa en la población pobre entre USD 1,42 en El Salvador a USD 2,87 en Venezuela. En el caso de las personas en extrema pobreza, el ingreso diario per cápita es de USD 0,71 y USD 1,64 en los mismos países.

El criterio de ingresos de un dólar al día que el Banco Mundial utiliza como "línea de la pobreza mundial", puede aplicarse tan solo al segmento de la población rural en extrema pobreza de la región, incluyendo a los pobladores de las zonas rurales de América Central, Haití, Perú y de Chile. En la mayor parte de los países de la región, la incidencia de la pobreza afecta a más del 50% de la población rural (Cuadro 3), situación que representa un reto importante para los gobiernos, organismos internacionales y la sociedad civil.

Cuadro 1. Indicadores sociales básicos de América Latina y el Caribe

Subregión	País	Esperanza de vida (años)	Acceso a la Atención médica (porcentaje)	Mortalidad Infantil (por mil)	Malnutrición < 5 años (porcentaje)	Analfabetismo de adultos	
						hombres (porcentaje)	mujeres (porcentaje)
Región andina	Bolivia	61	44	102	16	10	24
	Colombia	70	63	31	8	9	9
	Ecuador	70	64	40	17	8	12
	Perú	68	44	58	11	6	17
	Venezuela	73	58	28	5	8	10
Cono Sur	Argentina	73	89	25	2	4	4
	Chile	75	83	13	1	5	5
	Paraguay	71	30	45	4	7	9
	Uruguay	73	82	22	4	3	2
Caribe	Haití	52	24	130	28	52	58
	Jamaica	74	74	-	10	19	11
	República Dominicana	71	78	47	6	18	18
	Trinidad y Tobago	72	56	15	7	1	3
América Central	Costa Rica	77	-	15	2	5	5
	El Salvador	69	68	40	11	27	30
	Guatemala	66	66	56	33	38	51
	Honduras	67	62	50	18	27	27
	Nicaragua	67	31	57	24	35	33
	Panamá	74	87	25	7	9	10
México	México	72	66	36	14	8	13
Brasil	Brasil	67	41	42	7	17	17

Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial (1998-99).*

Cuadro 2. Líneas de pobreza y pobreza extrema en las zonas rurales (ingreso mensual por persona, en USD)

País	Pobreza	Pobreza extrema
Brasil	75,5	36,5
Colombia	66,6	38,1
Costa Rica	51,1	29,2
Chile	57,1	32,6
El Salvador	42,8	21,4
Honduras	44,4	25,4
México	78,0	44,6
Panamá	54,8	31,3
Perú	43,3	28,9
República Dominicana	56,3	32,2
Venezuela	86,2	49,2

Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina* (1999).

Cuadro 3. Magnitud e importancia relativa de la pobreza rural

% de hogares rurales bajo la línea de pobreza	% de hogares pobres rurales dentro de total nacional de pobres		
	Menos de 35%	Entre 35 y 49%	50% y más
Mas de 65%			Guatemala Honduras Nicaragua
Entre 51 y 65%		Colombia Ecuador México	Bolivia El Salvador Paraguay Perú
Entre 31 y 50%	Brasil Panamá Venezuela	Rep. Dominicana	
Hasta 30%	Argentina Chile Uruguay		Costa Rica

Fuente: CEPAL. 2000b. La Brecha de la Equidad. Santiago, Chile.

Al inicio de la década, el ingreso de México al Tratado de Libre Comercio de Norte América (NAFTA) modificó las condiciones productivas y de mercado de la pequeña agricultura campesina. Entre 1994 y 1995 ocurrió la llamada crisis "tequila" de México, la que tuvo efectos adversos sobre las economías regionales. Durante los años 1998 y 1999, todos los países de América Latina y el Caribe sufrieron los efectos de la crisis económica de Asia y Rusia. En 1998, la economía del mayor país de la región –Brasil– entró en crisis como resultado de una combinación de factores internos y externos, causando una reacción en cadena negativa en todas las economías de la región y en particular a los socios comerciales del MERCOSUR: Argentina, Paraguay y Uruguay. Por otra parte, las pérdidas económicas causadas por los efectos climáticos adversos de El Niño y La Niña agravaron los daños devastadores provocados por el huracán Mitch en América Central, particularmente a los países más pobres: Honduras y Nicaragua. Finalmente, la continua crisis económica que ha afectado a Venezuela a lo largo de la década, ha incrementado notablemente los niveles de pobreza hasta llegar casi al 60% de la población, en un país que por sus recursos petroleros, ha presentado históricamente un alto PIB per cápita.

Debe destacarse además que la inestabilidad política que viene afectando a los países de la zona Andina (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia) contribuye en forma importante a la inseguridad económica y viene causando incrementos importantes en los niveles de pobreza de esta sub-región.

Todas esas circunstancias afectaron gravemente durante la década pasada el crecimiento económico de la región, limitaron sus perspectivas de desarrollo a corto y medio plazo y dejaron en evidencia la debilidad e inestabilidad de las economías de América Latina y el Caribe, generando considerables niveles adicionales de pobreza rural. Datos recientes sobre la región de América Central,[5] Venezuela,[6] México[7] y Brasil[8] indican que los niveles de pobreza

[5] Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "América Central tras el huracán Mitch". Grupo Consultivo, Estocolmo, Suecia, mayo de 1999.

[6] CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, 1998.

[7] FIDA, *México: Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP)*, abril de 1999.

[8] FIDA, Proyecto de Desarrollo Sostenible para Asentamientos de Reforma Agraria en el Semiárido de la Región del Nordeste de Brasil: informe de evaluación *ex-ante*, octubre de 1998.

rural en la región se han incrementado entre un 10% y un 20%, con lo que la población rural que vive actualmente en condiciones de pobreza habría aumentado hasta algo más de 90 millones de personas. En este período se han empeorado las condiciones sociales y económicas de los "pobres estructurales" y se ha incrementado el número de "pobres transitorios". En ambos segmentos, las poblaciones mas afectadas son: grupos indígenas, mujeres rurales y poblaciones rurales marginales.

D. Las familias rurales y sus sistemas de subsistencia[9]

Las formas de subsistencia de las familias rurales pobres de América Latina y el Caribe han sido definidas como *sistemas de reproducción, producción y consumo*[10]. El hogar rural (que puede incluir familias de tipo nuclear y familias extensas) y sus recursos productivos (tierra, capital, mano de obra, animales, etc.) actúan en forma sincronizada y armónica constituyendo un sistema dentro del cual se desarrollan los procesos de reproducción familiar, producción agropecuaria y no agropecuaria, venta de mano de obra, transformación primaria y autoconsumo.

Debido a los limitados activos productivos que disponen, y a las limitadas habilidades laborales de sus miembros, los sistemas familiares rurales pobres se encuentran en un equilibrio económico precario, siendo vulnerables a los cambios de las condiciones económicas, políticas, sociales y climáticas de su entorno rural. Por lo tanto, la "aversión al riesgo" es una característica esencial de los sistemas familiares pobres de América Latina y el Caribe. Esta estrategia se manifiesta a través de múltiples actividades económicas y productivas de la familia, aplicadas simultánea o sucesivamente, así como por un enfoque "conservador" de los cambios en los sistemas de producción

[9] La determinación de los sistemas familiares de subsistencia se han basado en los informes de formulación y de iniciación de los proyectos y donaciones de asistencia técnica de la División de América Latina y el Caribe. La estimación de las poblaciones ha tenido como fuente datos de los informes de formulación y de iniciación de proyectos y TAG del FIDA, censos nacionales y estadísticas poblacionales y ocupacionales provenientes de CEPAL, FAO y OIT.

[10] Quijandría y Ruiz. 1986.

agrícolas y no agrícolas. Dentro de ese esquema de vida, el uso de mano de obra familiar no remunerada, los papeles múltiples y cambiantes de hombres y mujeres, el trabajo infantil, la combinación de trabajo agrícola y no agrícola y la migración temporal o permanente caracterizan a la mayoría de los sistemas agrícolas familiares actuales. En el caso de la producción agropecuaria, las familias rurales pobres privilegian la estabilidad productiva a los incrementos en productividad.

Existen siete clases o tipos principales de sistemas de producción y reproducción en la región, los que se identifican por la actividad primaria o principal a la que se dedica la familia, por su ubicación espacial y por el origen étnico de sus miembros. Los principales sistemas incluyen a los grupos de: pastores andinos; pequeños agricultores; agricultores de subsistencia y sin tierras; jornaleros rurales; comunidades campesinas indígenas; indígenas nativos del trópico americano húmedo; y pescadores artesanales. El grupo de los pequeños agricultores puede a su vez subdividirse en pequeños ganaderos, campesinos dedicados a la producción mixta agrícola y pecuaria y campesinos especializados en la producción agrícola. Las principales características de estos sistemas se presentan en el Cuadro 4.

En términos absolutos, el grupo mayor de población rural pobre de la región se compone de comunidades campesinas indígenas, que engloban las comunidades de indígenas de la región andina de Bolivia, el norte de Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y las numerosas comunidades de indígenas y ejidos[11] de México. Este grupo engloba también a las comunidades mayas de Guatemala, así como a las comunidades mapuche del sur de Chile. La mayoría de las familias de este grupo viven en condiciones de pobreza extrema y constituyen el segmento de pobreza estructural o "pobreza dura" de la región. Se calcula que esta categoría comprende a 24,3 millones de personas, que representan el 33% de la población rural pobre de la región. La distribución de la cartera de préstamos del FIDA está directamente relacionada con la importancia de este segmento, razón por la cual 12 de los proyectos en curso[12] están dirigidos al sector de comunidades indígenas.

[11] El ejido es un sistema tradicional de tenencia de la tierra en el que se combinan zonas de uso colectivo con parcelas de tierra asignadas individualmente.

[12] Uno en Bolivia, uno en Chile, tres en el Ecuador, dos en Guatemala, tres en México y uno en el Perú.

El segundo grupo está formado por los pequeños agricultores, que representan el 27% de la población rural pobre de América Latina y el Caribe y está integrado por 4,6 millones de pequeños ganaderos, 8,5 millones de productores agrícolas y 11,3 millones de productores agropecuarios (Cuadro 3). La característica sobresaliente del grupo es la propiedad (con título o sin él) de pequeñas parcelas agrícolas situadas en regiones áridas o semiáridas, en zonas de laderas o en los márgenes de valles en regadío. La producción agrícola se desarrolla en tierras frágiles desde el punto de vista ecológico y está sujeta a la incertidumbre del clima. En muchos casos, la producción agrícola y ganadera se realiza en terrenos en pendiente, lo que conduce a la pérdida de vegetación natural, erosión del suelo y problemas de conservación de cuencas hidrográficas. Los pequeños agricultores combinan la producción agropecuaria con el trabajo no agrícola estacional. Los hombres se ocupan de la preparación de la tierra y la siembra, mientras que las mujeres y niños se encargan del ganado vacuno, ovino o caprino y la producción doméstica de aves y cerdos. Durante la migración estacional de los hombres, las mujeres se hacen cargo de todas las actividades agrícolas. Los pequeños campesinos se ubican en las dos categorías de pobreza: estructural y transitoria, dependiendo de la cantidad de recursos productivos de que disponen las familias, sus relaciones con los mercados locales o regionales y el acceso a servicios de apoyo a la producción. Un total de 17 proyectos en curso[13] de la División de América Latina y el Caribe se dirigen al sector de pequeños agricultores.

El tercer grupo incluye a los agricultores de subsistencia y los campesinos sin tierra (19,3 millones y 9,4 millones de personas respectivamente). Mientras que la primera categoría es también sinónimo de minifundistas, la segunda presenta una característica implícita: el acceso estacional o anual a tierra arrendada. El arrendamiento se obtiene mediante pagos en efectivo, en partes de la cosecha o bajo el régimen de aparcería o mediería. Las familias de agricultores de subsistencia y sin tierra dependen del trabajo asalariado

[13] Dos en la Argentina, uno en Belice, tres en el Brasil, uno en Costa Rica, tres en El Salvador, uno en Haití, dos en Honduras, dos en Nicaragua, uno en Panamá, uno en el Uruguay y tres en Venezuela.

Cuadro 4. **Principales sistemas de producción y reproducción de las familias rurales pobres**

Categorías principales	Peso en ALC		Niveles de Pobreza	Países afectados	
	Número	%		Grave	Leve
Pastores de puna	700 000	0,88	Sumamente pobres a pobres	Perú, Bolivia	Ecuador, Chile, Argentina
Pequeños productores (ganaderos)	4 650 000	5,81	Pobres	Toda ALC Brasil, México, Perú, Bolivia	Venezuela, América Central y el Cono Sur
Pequeños productores (agricultores)	8 500 000	10,63	Pobres	Toda ALC	
Pequeños productores (producción agropecuaria mixta)	11 300 000	14,13	Pobres a sumamente pobres	Toda ALC	
Agricultores de subsistencia[1)]	15 500 000	19,38	Sumamente pobres	Toda ALC, Brasil,México, Perú,Bolivia	Venezuela, Ecuador, América Central
Campesinos sin tierras	7 500 000	9,38	Sumamente pobres	Brasil, México, Perú, Ecuador, Venezuela	América Central, Bolivia
Jornaleros rurales	5 500 000	6,88	Sumamente pobres a pobres	Toda ALC, Brasil, México, Chile	Argentina, Perú, Colombia
Comunidades campesinas [2)]	24 300 000	30,38	Sumamente pobres	México, Perú, Bolivia	Ecuador, Chile
Comunidades indígenas del trópico húmedo[3)]	950 000	1,19	Sumamente pobres	Brasil, Perú, Colombia y Venezuela	Ecuador, Guyana y Suriname
Pescadores artesanales	1 100 000	1,38	Pobres	Toda ALC	

1) La categoría de los agricultores de subsistencia es sinónimo de minifundistas o campesinos con muy poca tierra.
2) Incluye a las comunidades indígenas y los ejidos de México, las comunidades campesinas de la región andina y las comunidades de agricultores del norte de Chile. Los pastores de las zonas andinas se han clasificado como una categoría independiente.
3) En esta categoría se incluyen las comunidades indígenas de las cuencas del Amazonas y el Orinoco, así como de otros bosques húmedos desde Sudamérica.

Zona Agro-ecológica	Actividades económicas			Origen de los ingresos agrícolas		
	Primarias	Secundarias	Terciarias	Primario	Secundario	Terciario
Zona más alta de montañas andinas	Cría de alpacas y llamas	Trabajo asalariado estacional	Artesanía	Fibra de alpaca y llama	Carne de alpaca y llama	Charqui (carne salada)
Zonas áridas y semiáridas. Altitudes intermedias de las zonas andinas	Cría de ganado vacuno, caprino y lanar	Producción de leche y elaboración de queso	Cultivos de secano	Venta de animales vivos	Comercialización de queso de vaca y de cabra	Excedente de los cultivos de secano
Márgenes de zonas en regadío, zonas de secano y semiáridas	Cultivos comerciales y cultivos básicos	Trabajo asalariado estacional	Producción doméstica	Hortalizas, arroz, café, frutas	Cerdos y aves de corral	
Zonas de secano y semiáridas, laderas de las montañas	Cultivos básicos, cría de ganado, cultivos comerciales	Trabajo asalariado estacional	Producción doméstica	Arroz, café, frutas, mandioca, animales vivos	Cerdos y aves de corral	Excedente de los cultivos básicos
Principalmente semiáridas y márgenes de zonas en regadío y laderas de las montañas	Trabajo asalariado estacional	Cultivos básicos	Producción doméstica		Cereales básicos, mandioca, arroz, otros	Cerdos y zonas aves de corral
Todas las regiones con especial incidencia en las zonas áridas y semiáridas	Trabajo asalariado estacional o permanente	Cultivos[4)]	Artesanía		Maíz, frijoles, mandioca	
Valles en regadío y zonas semiáridas en regadío	Trabajo asalariado estacional o permanente					
Valles semiáridos y andinos	Agricultura	Ganadería	Trabajo asalariado estacional	Cereales, tubérculos, maíz	Venta de animales vivos	Transformación de cultivos y productos ganaderos
Trópicos humedos	Pesca	Artesanía	Agricultura	Arroz, mandioca, frutas		
Zonas costeras	Pesca					

4) En la mayoría de los países, los campesinos sin tierra tienen acceso a tierra arrendada para producir cultivos de subsistencia, pagando una cantidad en efectivo anual o en régimen de aparcería.

permanente o estacional para obtener la mayor parte de sus ingresos y su producción agrícola se destina principalmente al consumo familiar. El excedente de producción, que depende de las condiciones climáticas de cada año, se orienta hacia los mercados locales o a la cría doméstica de aves de corral y cerdos.

Tanto las familias de agricultores de subsistencia como de agricultores sin tierra, se encuentran en los estratos económicos rurales más bajos, con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema, como consecuencia de una base de producción agrícola muy reducida y de las demandas estacionales de los mercados de trabajo rural o urbano. En muchas subregiones de América Latina y el Caribe, ambos grupos se dedican a la transformación y/o elaboración de productos agrícolas, artesanías y bienes no agrícolas. Otra actividad a la que también se dedican las mujeres campesinas de esta categoría es al comercio en pequeña escala. Dado que los agricultores de subsistencia y los campesinos sin tierra ocupan los mismos espacios geográficos que los pequeños campesinos, 15 de los proyectos en curso[14] de la División de América Latina y el Caribe combinan grupos de beneficiarios formados por pequeños campesinos, agricultores de subsistencia y campesinos sin tierra, con instrumentos de desarrollo orientados específicamente a las demandas de cada grupo. En la actualidad, tres proyectos[15] de la División de América Latina y el Caribe se orientan hacia la creación de microempresas rurales para campesinos sin tierra.

La evolución y el desarrollo de la agricultura intensiva orientada a la exportación ha creado una importante demanda estacional de mano de obra calificada y no calificada en las zonas rurales de América Latina y el Caribe. Como consecuencia de ello, a lo largo del último decenio un número significativo de pobres de las zonas urbanas y rurales han generado sus ingresos de la cosecha, clasificación, elaboración y embalaje de frutas y hortalizas. Aunque la mayoría de ellos están empleados como trabajadores no calificados,

[14] Uno en Belice, dos en el Brasil, uno en Costa Rica, tres en El Salvador, uno en Haití, dos en Honduras, dos en Nicaragua, uno en Panamá y dos en Venezuela.
[15] Uno en Colombia, uno en Dominica y uno en Santa Lucía.

un número creciente se está incorporando a actividades más especializadas relacionadas con el embalaje y el procesamiento, las que requieren de habilidades mas desarrolladas.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimó que en 1998 un total de 5,5 millones de personas obtenían sus ingresos exclusivamente como jornaleros de empresas agrícolas. Estudios realizados en Chile[16] indican que en muchos casos varios miembros de una familia, especialmente las mujeres, participan durante la temporada de la cosecha, generando así la totalidad de sus ingresos anuales en este período y dedicándose a las tareas familiares y del hogar durante el resto del año. De manera preliminar algunos de los proyectos[17] de la División de América Latina y el Caribe están abordando el tema de la mejora de los ingresos de los trabajadores rurales por medio de capacitación laboral y educación.

Los pastores de las zonas andinas, pescadores artesanales y poblaciones nativas del trópico húmedo de América Latina y el Caribe constituyen un grupo minoritario de pobres rurales. Los pastores que viven en el altiplano andino se dedican a la cría de alpacas y llamas utilizando las praderas naturales en altitudes superiores a 3.500 metros sobre el nivel del mar. Los que viven en zonas de menor altitud crían además ovejas y pequeños rebaños de ganado vacuno. Si bien, la mayoría se concentra en el Perú y Bolivia, existen pequeños grupos de familias en el norte de Argentina y Chile. Los pastores de las zonas andinas comprenden a 700.000 personas, todas ellas de origen indígena. La principal fuente de ingresos es la comercialización de fibra de alpaca y llama, mientras que la elaboración de charqui (carne seca salada) y la producción de artículos de artesanía de fibra y cuero constituyen fuentes secundarias.

Los pescadores artesanales están repartidos por todas las costas de la región (en el Pacífico, el Atlántico y el Caribe). El Departamento de Pesca de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) calcula que 1,1 millones de personas participan en esta actividad, que en algunas zonas se combina con el cultivo de algas o crustáceos en pequeña escala.

16 SERNAM, *Las temporeras de la fruta.* Chile, 1998.

17 Uno en el Brasil, uno en la República Dominicana y uno en El Salvador.

La pesca fluvial es también una actividad sumamente importante, para la obtención de ingresos en las poblaciones nativas que viven en las cuencas de los ríos Amazonas y Orinoco, así como en otras zonas tropicales húmedas de la región. Se ha estimado que esta población asciende a 950.000 personas, la mayoría de las cuales vive bajo sistemas de organización tribal y está asentada en "reservas" establecidas por los gobiernos. La agricultura en pequeña escala, la caza y la fabricación de objetos de artesanía son algunas de las actividades de este grupo, mientras que la pesca para la venta en pequeños mercados locales y actividades limitadas de tala proporcionan una pequeña cantidad de ingresos en efectivo. Todas esas minorías son beneficiarias de proyectos específicos[18] o donaciones de asistencia técnica[19] (TAG) de la División de América Latina y el Caribe, los que se orientan a resolver las necesidades básicas requeridas para la reducción de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida (véase el Recuadro 1).

E. Localización de la pobreza rural: zonas ecológicas y uso de los recursos naturales

La población rural pobre de América Latina y el Caribe se concentra en más de un 90% en cuatro grandes zonas ecológicas: (i) laderas montañosas subtropicales y mesetas áridas y semiáridas; (ii) trópicos húmedos y sub húmedos; (iii) valles subtropicales; y (iv) mesetas costeras. Las zonas más extensamente habitadas por la población rural pobre son las regiones subtropicales áridas y semiáridas, que cubren un total de más de nueve millones de kilómetros cuadrados incluyendo el nordeste de Brasil, el norte de México, el noroeste de Venezuela, las costas del Pacífico y zonas centrales de Honduras y Nicaragua y el norte de Perú y Chile. Sobre la base

[18] Proyecto de Desarrollo de Criadores de Camélidos en el Altiplano Andino (354-BO); Proyecto de Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas del Beni (373-BO); Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos (464-EC); Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Ngobe Bugle (331-PM); y Proyecto de Desarrollo Agrícola Sostenible y Protección Ambiental para el Darién (385-PM).

[19] Donaciones de asistencia técnica (TAG) orientadas a productores de camélidos sudamericanos y a los pueblos indígenas.

de los sistemas de subsistencia de los pobres de las zonas rurales (Cuadro 3), se estima que cerca del 32% de la población de la región se encuentra en esta región ecológica. Los trópicos áridos y semiáridos se caracterizan por niveles escasos de precipitación (inferiores a 700 milímetros anuales), tres o cuatro meses de precipitaciones, patrones anuales irregulares de lluvia y sequía cíclicas (a intervalos de cuatro o cinco años). La producción agrícola depende por completo del nivel anual de precipitaciones, con alto grado de incertidumbre y riesgo para los cultivos tradicionales y comerciales. En las zonas de praderas naturales, con una capacidad de sustentación muy baja, se crían pequeños rebaños de ganado vacuno, caprino y ovino tropical, mediante sistemas de pastoreo muy extensivo. En el nordeste de Brasil, la cubierta vegetal natural (catinga o arbusto blanco) tiene una capacidad de sustentación de 10 hectáreas por unidad animal/año, por lo que la producción y la productividad son extremadamente bajas.

La segunda zona ecológica más importante comprende las laderas de las montañas y las mesetas de los Andes en América del Sur, las pequeñas cadenas montañosas de América Central y el sistema montañoso de México. Esta región abarca un total de más de cinco millones de kilómetros cuadrados y está habitada por el 28% de la población rural pobre de la región. Las laderas montañosas y las mesetas se encuentran en México, todos los países de América Central, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, el norte de Argentina y Chile. Esta zona se caracteriza por cultivos en pendientes de productos tradicionales, combinado con pequeños rebaños de ganado vacuno y ovino. El café cultivado en pequeñas plantaciones es un cultivo comercial habitual en el pie de las montañas en las zonas subtropicales. En el altiplano andino de Perú y Bolivia (con altitudes superiores a 3.500 metros sobre el nivel del mar), la cría de alpaca y llama es la única actividad productiva. Los niveles de precipitaciones oscilan entre 900 milímetros y 1.400 milímetros al año, durante un período de cinco o seis meses. Debido a las prácticas tradicionales de manejo de cultivos, la pérdida de suelo y una marcada erosión son características de esta zona ecológica. Otro problema permanente es el sobrepastoreo, consecuencia de la producción animal. Como resultado de ello, la disminución de la producción agrícola y pecuaria está provocando un aumento de los niveles de pobreza de los pequeños agricultores. Esta zona está habitada por comunidades y grupos indígenas.

Recuadro 1

Estrategias de supervivencia de las poblaciones indígenas de América Latina

La característica más destacada del poblador andino, es el manejo vertical de su entorno ecológico. En Los Andes existen tres "pisos" agro-ecológicos determinados por su altitud y fisiografía. El piso bajo o de valle entre 1.200 y 2.400 msnm, el piso intermedio de laderas entre 2.400 y 3.300 msnm y el altiplano o "puna" entre los 3.300 y 4.800 msnm. Los "pisos" altitudinales son manejados por los pobladores andinos de acuerdo a sus características y vocación productiva. En el piso bajo se siembra maíz, haba, quinua, tarhuí y hortalizas, en el piso intermedio cereales y papa, y en el piso alto o "puna" tubérculos andinos y la crianza de ganado. Los productores andinos utilizan la producción del piso bajo para la venta y la de los pisos intermedio y alto para el autoconsumo. La producción del piso bajo es intensiva y anual, mientras que los cultivos de ladera y puna se realizan con largos períodos de descanso de la tierra. La mayor parte de las comunidades posee territorios en los tres pisos y la propiedad individual se distribuye en parcelas muy pequeñas en el valle y las laderas, mientras que la puna constituye terreno comunitario dedicado al pastoreo de ganado. Con este manejo el campesino hace el mejor uso del espacio productivo y combina las capacidades productivas de cada uno de los "pisos" para diversificar sus actividades productivas. Estas comunidades manejan sistemas agrícolas complejos con arreglos de cultivos en el espacio y el tiempo, orientados a minimizar riesgos climáticos y económicos. Esta característica dificulta la transferencia de tecnologías generadas para monocultivos, presentándose la creencia que esos cambios destruirían el equilibrio de todo el sistema. La migración estacional y el trabajo asalariado son parte importante en la economía de la mayor parte de las comunidades.

En contraste con las tierras altas de la zona Andina, en las tierras bajas de los trópicos húmedos de los ríos Amazonas y Orinoco se observa una "economía horizontal". La distinción fundamental en esas zonas se establece entre "várzea" (o sector inundable al lado del río) y tierra firme. La primera es parte de las llanuras aluviales que, debido al aumento y descenso anual del nivel del agua, el suelo recibe todos los años nutrientes en los sedimentos depositados. Los suelos fértiles de las "várzeas" de los principales ríos de la región han mantenido, en el pasado, poblaciones comparativamente grandes. La zona de tierra firme, mucho más extensa, no está sujeta a las inundaciones y los suelos son de inferior calidad y están expuestos a la pérdida rápida de fertilidad como resultado de la roza y limpia del terreno, la radiación solar excesiva y el alto nivel de precipitaciones. En estas circunstancias el poblador nativo alterna horizontalmente el uso de la "várzea" en la época de baja del río, realizando cultivos de arroz y maíz en este período. Durante la temporada alta del río, cultiva yuca y plátano, cría ganado en la tierra firme y depende en mayor grado de la caza y la pesca.

Hoy en día, los principales desafíos para la estrategia de supervivencia de la población indígena en América Latina tiene que ver con el creciente desequilibrio entre la población y la tierra disponible, que ya no permite la aplicación de las técnicas tradicionales de conservación, basadas en largos períodos de barbecho o descanso. Incluso más importante es la violenta irrupción de colonos y empresas en sus territorios ancestrales, que está llevando a muchos grupos étnicos al borde de la extinción.

La tercera zona, de mayor extensión física, pero de menor densidad poblacional está compuesta de los trópicos húmedos y subhúmedos. Con una superficie estimada de 5,3 millones de kilómetros cuadrados, alberga al 7% de la población rural de la región. La zona más amplia está situada en la cuenca del río Amazonas, que abarca grandes extensiones de Brasil, Perú, Bolivia, Colombia y Ecuador. La segunda zona de mayor extensión comprende la cuenca del río Orinoco, que abarca Venezuela, Colombia y las Guyanas. Otras zonas tropicales húmedas y subhúmedas se encuentran en la costa del Atlántico de América Central y en las parte meridional y suroriental de México. Las actividades agrícolas combinan la producción de cultivos anuales de subsistencia y comerciales, plantaciones permanentes de fruta y cría extensiva de ganado pequeño, con los sistemas característicos de corta y quema. Otras actividades económicas incluyen la extracción maderera y la pesca fluvial. En las cercanías de las ciudades y los principales cursos fluviales los pequeños agricultores son de origen mestizo, mientras que en las zonas remotas y aisladas los únicos habitantes son las tribus nativas de indígenas sudamericanos.

La cuarta zona ecológica incluye los valles subtropicales, con una superficie total de 2,5 millones de kilómetros cuadrados, donde vive el 17% de la población rural pobre de la región. Debido a los sistemas de propiedad de la tierra en América Latina y el Caribe, que tiene su origen al inicio de la conquista de América (véase la siguiente sección), los pequeños agricultores habitan en los márgenes de los valles, en zonas con tierras marginales, generalmente fuera de grandes sistemas de riego. Los pequeños agricultores complementan los ingresos agrícolas con el trabajo asalariado estacional, prestado a empresas comerciales en el mismo valle, en otros valles vecinos o en áreas urbanas, por esta razón, la migración urbana estacional es también una característica habitual de la población rural pobre que vive en las zonas de los valles. Las actividades agrícolas combinan la producción de cultivos de subsistencia y comerciales con la cría de rebaños muy pequeños de ganado.

Otras zonas ecológicas menores son los valles de clima templado en el Cono Sur (Argentina, la parte meridional de Brasil, Chile y Uruguay) y la región andina (Bolivia, Ecuador y Perú) y zonas pequeñas con características ecológicas especiales. Esas zonas abarcan 1,9 millones de kilómetros cuadrados y en ellas vive el 9% de la población rural pobre de la región.

La deforestación es el problema ecológico más importante de la región por la constante pérdida de recursos naturales renovables. La ganadería comercial y de subsistencia, la agricultura migratoria de roza y quema, la especulación de la tierra y la construcción de infraestructura vial están directamente relacionadas con la deforestación en las zonas tropicales de América Latina. La agricultura de corta y quema es causa del 35% de la deforestación en los bosques húmedos tropicales y subtropicales y del 15% en los bosques secos tropicales. Los pequeños agricultores que se dedican a la agricultura migratoria se concentran en las zonas semiáridas, las laderas montañosas y los márgenes de los bosques. Producen más del 50% de los alimentos básicos de la región. Debido al incremento de la población y a la carencia de recursos productivos, el aumento de la producción agropecuaria se consigue en la mayor parte de los casos ampliando la frontera agrícola y no a través de la mejora de la productividad por unidad de tierra.

La ampliación de los pastizales para la ganadería tropical, sin repercusiones económicas importantes, ha sido y sigue siendo responsable del 80% de la deforestación en la cuenca del río Amazonas. A pesar de la asignación de importantes subvenciones a esta actividad, la ganadería representa tan solo el 0,1% del producto nacional bruto (PNB) de Brasil y da empleo solo al 1% de la fuerza de trabajo de esta zona del Amazonas.

La deforestación está afectando a un número cada vez mayor de personas en las áreas con bosques secos tropicales. Actualmente más de 26 millones de personas que viven en ese ecosistema están sufriendo un agudo déficit de leña, lo que incentiva una tala constante de la vegetación natural. La erosión del suelo y la desertificación guardan también relación directa con la deforestación. En 1980, cerca de 226 millones de hectáreas de tierras áridas y semiáridas en la región sufrían diferentes grados de desertificación, afectando principalmente a tierras productivas en las laderas de las montañas de la cadena andina. Entre el 50% y el 75% de las zonas montañosas de América Latina con algún potencial para la producción agrícola están expuestas y sufren en la actualidad pérdida de productividad como consecuencia de la erosión del suelo y la desertificación.

Si se mantiene la tendencia actual del desarrollo agrícola y la forma utilizada hoy de manejo de los recursos naturales, se ha estimado que para el año 2030 al menos 50 millones de personas, principalmente en las zonas rurales, sufrirán un agudo déficit de leña en las zonas áridas y semiáridas, las montañas y mesetas de los Andes y otras zonas densamente pobladas de la región. La tierra agrícola se reducirá de 0,46 a 0,27 hectáreas por persona en promedio. La situación será más grave en las zonas montañosas, donde la presión demográfica reducirá la superficie de tierra disponible de 0,19 a 0,13 hectáreas por persona. A fin de producir suficientes alimentos para la población de la región, cada día en aumento, aproximadamente 4,7 millones de hectáreas de selva virgen o semi virgen deberán convertirse cada año en tierra agrícola. El 80% de la ampliación de la frontera productiva se localizará en las zonas tropicales y el 20% restante en las zonas subtropicales. Asociado a este fenómeno, se incrementarán los graves problemas de erosión del suelo y la consecuente degradación de las cuencas hidrográficas. Los riesgos de inundaciones y la desertificación se incrementarán aumentando la vulnerabilidad de las áreas rurales y de sus habitantes.

Esos son los principales problemas que enfrentan los sistemas agrícolas de América Latina y el Caribe y a los que se enfrentarán con mayor intensidad en el nuevo milenio. El papel que puedan desempeñar los programas y políticas de desarrollo rural y agrícola sostenible, con la finalidad de solucionar estos problemas, dependerá fundamentalmente de los recursos que se asignen al desarrollo y la difusión de sistemas tecnológicos adecuados para crear en la población rural una conciencia conservacionista y fomentar programas de manejo y conservación de los recursos naturales.

2

Causas de la pobreza rural en América Latina y el Caribe

Causas de la pobreza rural en América Latina y el Caribe

Causas de la pobreza rural en América Latina y el Caribe

Siendo la pobreza rural un fenómeno socioeconómico complejo, la determinación y el análisis de sus raíces, causas y prevalencia debe basarse en el examen y análisis tanto de los procesos históricos que se inician con el descubrimiento y conquista del continente, como con los efectos de los procesos sociales, económicos y políticos acaecidos en la ultima parte del pasado siglo. Las principales causas de la pobreza rural son de naturaleza histórica, política y económica.

A. Raíces históricas de la pobreza rural

El origen común de la pobreza rural en América Latina y el Caribe puede fijarse en la historia, a partir del descubrimiento, conquista y colonización del "nuevo mundo" por los imperios de ultramar. Con el establecimiento de los primeros asentamientos de los colonizadores en las islas y territorio continental, los habitantes nativos de Mesoamérica, el Caribe y América del Sur fueron reducidos a la esclavitud y más tarde segregados como ciudadanos de tercera clase, totalmente marginados de la dinámica social y económica de los "nuevos" territorios emergentes. La legislación prohibía, impedía o limitaba la propiedad individual de la tierra por los nativos americanos, al tiempo que les asignaba la propiedad colectiva de territorios comunales o "reser-

vas", limitando en forma explícita su participación en la vida económica y social de las colonias. Las crecientes poblaciones mestizas eran consideradas de segunda clase respecto a los europeos que gobernaban, mientras que los de origen pobre o de raíces mayoritariamente indígenas compartían con los grupos nativos los estratos socioeconómicos más bajos. Los prejuicios raciales y la discriminación contra los nativos americanos fueron introducidos como parte esencial del tejido social de los países de América Latina y el Caribe.

Las comunidades indígenas fueron confinadas en "reservas" aisladas en zonas marginales y empleadas principalmente para la extracción minera y los trabajos agrícolas en segundo lugar. Se establecieron "haciendas" o grandes explotaciones agrícolas, que perduraron hasta finales de los años sesenta y primeros años de los setenta, cuando este sistema de tenencia de la tierra fue eliminado o modificado como consecuencia de procesos de reforma agraria. La exclusión social y económica de las poblaciones indígenas se mantuvo e incluso agravó durante la lucha por la independencia y la formación de las nuevas repúblicas. En ese período la segregación y marginación fue acentuada por la nueva clase política de muchos países, con legislaciones excluyentes y perjudiciales a las poblaciones indígenas, muchas de las cuales han permanecido vigentes hasta las últimas dos décadas del siglo pasado. Esta discriminación fue y sigue siendo parte del bagaje cultural de las sociedades de América Latina y el Caribe de nuestros días y constituye una de las primeras causas de la continua exclusión y pobreza de las poblaciones nativas americanas. En la región, indígena es sinónimo de pobre rural o urbano.

Los países del Caribe siguieron una evolución histórica algo diferente a la de los países de América del Norte, Mesoamérica y América del Sur en lo que se refiere a las poblaciones nativas. Poco después del descubrimiento y la conquista de las islas del Caribe, la mayoría de los grupos nativos que vivían en esa región fue diezmada por enfermedades importadas y por las guerras. Con objeto de proporcionar mano de obra para las actividades agrícolas, cantidades ingentes de esclavos africanos fueron llevados a las islas. Los grupos de africanos recién llegados reemplazaron a la población nativa, como habitantes de las islas, constituyendo en la actualidad la mayoría de la población, ante una población nativa inexistente o totalmente minoritaria. Mien-

tras que los países que formaron parte del imperio español (Cuba, Puerto Rico y República Dominicana) tuvieron una evolución histórica similar a la del continente, aquellos bajo la dominación colonial británica, francesa y holandesa fueron colonias o protectorados hasta mediados del siglo pasado. Las políticas económicas y sociales y las actitudes discriminatorias hacia los afroamericanos se mantuvieron hasta la independencia. La producción agrícola orientada hacia grandes plantaciones de cultivos de exportación concentraba la riqueza y el poder político en manos de colonos de origen europeo. En consecuencia, la pobreza ha seguido siendo una característica permanente de este grupo étnico.

B. Inestabilidad de los marcos políticos

La segunda raíz histórica de la pobreza rural está asociada a la temprana y continua inestabilidad política de una gran mayoría de los gobiernos de la región. Los golpes de Estado, las guerras civiles y los gobiernos militares han sido una característica habitual de las historias políticas de la mayoría de los países. A esta inestabilidad política se sumaba una mala gestión pública y una clase política dominante corrupta que ha disfrutado del control de las riquezas y beneficios antes en manos de las elites coloniales. En muchos países ha existido una historia de democracia limitada e imperfecta, las que perpetuaban el poder en las clases gobernantes, excluyendo sistemáticamente a los segmentos pobres y a las poblaciones nativas de la participación en la vida política.

La marginación y carencia de fuerza política imposibilitó su incorporación a los procesos de evolución económica y mejora social, usufructuada por las clases medias y altas. La marginación y la represión se convirtieron en parte del panorama político de los años sesenta, tras la aparición en la mayoría de los países de la región de conflictos armados promovidos por movimientos de liberación y grupos guerrilleros de orientación marxista. En las zonas rurales pobres estallaron estos conflictos como consecuencia de la exclusión política, social y económica de las poblaciones rurales pobres, la corrupción

pública y la violación de los derechos humanos, entre otras razones. El período de conflictos bélicos en la región agudizó no solo los niveles de pobreza, sino también las violaciones de los derechos humanos de las poblaciones rurales.

La tardía independencia de los países del Caribe (con excepción de Cuba y República Dominicana), unida al reducido tamaño y la fragilidad de sus economías, totalmente dependientes de las exportaciones agrícolas a los países europeos, trajo consigo un ciclo de inestabilidad política y bajas tasas de crecimiento económico. Sin embargo, la ampliación del turismo y las exportaciones agrícolas a la Unión Europea han contribuido a estabilizar las economías de la mayoría de los países del Caribe. En la región, Haití - a causa de un largo período de dictadura y la mala administración de los recursos públicos - sigue siendo uno de los países más pobres del mundo, con más del 90% de su población en condiciones de extrema pobreza.

Sin embargo, en una nota de esperanza, que a partir de los últimos años de los ochenta, los países de la región han iniciado una evolución política a la búsqueda de formas y modelos de gobierno más participativos y democráticos. Entrada la década de los noventa, la mayor parte de los conflictos internos habían cesado en la mayoría de los países afectados (actualmente sigue habiendo sólo un caso activo de lucha armada), construyendo las sociedades nuevas y más efectivas formas de participación y gobierno. Al finalizar la última década todos los países tenían gobernantes democráticamente elegidos y programas de mejora social orientados a reducir, de modo lento pero constante, la exclusión social, política y económica de los ciudadanos pobres.

C. Los modelos macroeconómicos y las políticas de desarrollo

Si bien las raíces de la pobreza en las áreas rurales de América Latina y el Caribe pueden hallarse en factores históricos y políticos, la evolución de las economías de la región en el curso de los últimos tres decenios, han contribuido no solo a determinar los niveles actuales de pobreza, sino también a definir los modelos y las características de las poblaciones urbanas y rurales pobres. En la región pueden identificarse tres períodos asociados con modelos de desarrollo económico específicos.

Desde mediados de los años sesenta hasta los años setenta, CEPAL[20] promovió un modelo de desarrollo económico de naturaleza autárquica que fue adoptado por la mayor parte de los países de la región. Dicho modelo se basaba en el estímulo sostenido brindado por el Estado a los sectores agrícola e industrial como factor básico para un desarrollo económico nacional autosuficiente en la alimentación y los productos industriales básicos. Las políticas económicas incluían subvenciones a actividades seleccionadas, el control de precios, la introducción de barreras comerciales y medidas de protección fiscal en contra de alimentos y productos industriales importados. Esta política también generó una participación gubernamental particularmente activa en la producción agrícola, industrial y de bienes y servicios en las áreas llamadas "estratégicas" para el desarrollo. Fue el período de las reformas agrarias (ver Recuadro 2). Las instituciones del gobierno pasaron a controlar los mercados de productos locales y externos, así como muchas de las actividades económicas tradicionalmente controladas por el sector privado. El sector público asumió todos los riesgos inherentes a las operaciones de producción y mercado.

Como consecuencia de ello, en la mayor parte de los países se crearon sectores agrícolas e industriales fuertemente protegidos y dependientes de las políticas de apoyo del gobierno. Dado que para aplicar estas políticas se necesitaban recursos financieros que superaban la capacidad de los países, los

[20] Este modelo fue postulado a mediados de los años sesenta por el Director de CEPAL, Raúl Prebich, y el equipo de economistas de la institución.

Recuadro 2

Los procesos de reforma agraria en América Latina y el Caribe

Según García (1967), los procesos de Reforma Agraria en la región pueden clasificarse en tres categorías: (i) Estructurales, que son parte integral de un proceso nacional de cambio, dirigido a la transformación profunda de las estructuras de poder existente; (ii) Convencionales, que son parte de negociaciones entre las fuerzas sociales para modificar las formas de tenencia de la tierra, pero sin cambiar las reglas institucionales de la sociedad tradicional; y (iii) Marginales, encaminadas a modificar superficialmente la estructura económica y social existente, sin cambios fundamentales.

En la región reformas agrarias estructurales ocurrieron en México, Bolivia y Cuba. En todos ellos, este proceso fue el resultado de intensos cambios ideológicos y políticos nacionales. La revolución mexicana de 1910 modificó totalmente el sistema de tenencia de la tierra, pasando del latifundio al sistema comunal y ejidal, dando acceso a la tierra a campesinos de origen indígena. En México actualmente casi la mitad de la tierra agrícola (100 millones ha) está en manos de 26.000 ejidos con una población de 2,9 millones de familias. En Bolivia, al entrar en el poder el Movimiento Revolucionario Nacional en 1953, dictó una ley de Reforma Agraria, aboliendo el latifundio como sistema de tenencia, distribuyendo las propiedades a campesinos sin tierra en pequeñas parcelas y comunidades indígenas colectivas. La Reforma Agraria en Cuba de 1959 no se basó en la redistribución de la tierra, sino en la ideología de la nacionalización y del cambio estructural, pasando al control del Estado las plantaciones de caña de azúcar dirigidas al comercio exterior y la ganadería extensiva, manejando el 70% de la tierra agrícola; el resto está en manos de pequeñas cooperativas privadas, ligadas al mercado nacional.

Reformas agrarias entre convencionales y marginales ocurrieron en Perú, Chile y Venezuela. En Perú en 1969, el Gobierno Militar dictó e implementó la ley de Reforma Agraria como un instrumento para la transformación de la estructura agraria del país y la abolición del latifundio. En Chile, procesos de reforma agraria convencionales fueron instituidos durante los períodos 1928-1958 y 1960-

1962, en donde fueron distribuidas tierras estatales de colonización y latifundios. En 1970, el proceso de reforma agraria se intensifica, los latifundios en manos de privados se expropian y son entregados, en forma de asentamiento, a los campesinos que trabajaban esas tierras. Todos estos esfuerzos se anulan después del golpe militar de 1973, con un tercio de los latifundios expropiados devueltos a sus antiguos dueños, desmantelándose a las organizaciones campesinas. La ley de reforma agraria de 1960 en Venezuela, pretendía modificar el monopolio latifundista de la tierra, pero sin cambiar las reglas institucionales de la sociedad tradicional. El Estado desempeñó un rol dominante en la formulación y manejo de los programas de reforma agraria, creando una dependencia negativa de los campesinos frente a las instituciones del gobierno. Brasil mantuvo por muchos años un modelo de desarrollo agrario basado en la permanencia y consolidación del latifundio, para lograr una producción eficiente basada en economías de escala y mano de obra barata de campesinos pobres y sin tierra. Esta política, aplicada con firmeza por muchos años, creó un entorno represivo a millones de campesinos pobres sin tierras. El gobierno actual viene implementando una nueva reforma agraria, la cual ya ha distribuido casi 8,8 millones de ha a más de 400.000 familias, a la búsqueda de mejoras en la situación de este sector.

El debate sobre la efectividad de los procesos de reforma agraria, es un tema que aún se mantiene vigente en los espacios de discusión política sobre desarrollo rural y agrario de la región. Los análisis indican resultados diametralmente opuestos, dependiendo de la orientación política de quienes realizan los juicios. En el contexto actual podría concluirse que los procesos de reforma agraria, per se, no podrán dar solución a la situación marginal de los campesinos y pequeños productores rurales, si este proceso redistributivo no es acompañado de un fuerte apoyo a la articulación de los beneficiarios en los procesos nacionales de desarrollo económico y social.

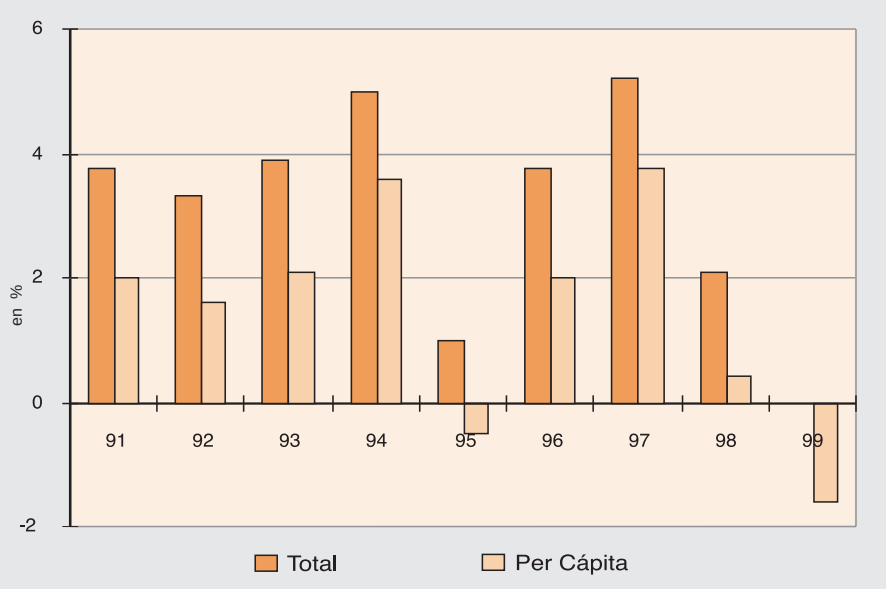
gobiernos contrataron préstamos con instituciones financieras internacionales y el sistema bancario privado internacional, activando de esta manera el espiral de la deuda de los países de América Latina y el Caribe y dando comienzo a la llamada "década perdida". Durante este período, gran parte de los países estaban controlados por gobiernos militares que añadieron al gasto público corriente el costo de la compra de armamento.

Una combinación de cambios y evoluciones en las políticas económicas, la crisis del endeudamiento externo, la violencia interna y las complejas transiciones políticas al interior de los países dejaron una huella de inestabilidad, bajo crecimiento económico e incremento de la pobreza. Es por estas razones que la década de los'90 se inicia bajo una perspectiva económica optimista, en un marco de pacificación de los conflictos internos y una mayor estabilidad democrática en los países de la región.

Los distintos países, por diseño político propio o por presión de las instituciones financieras internacionales, inician y/o consolidan en la década de los'90 los procesos de ajuste estructural y la aplicación de las llamadas "políticas económicas neoliberales". Los nuevos paradigmas económicos eran paulatinamente validados por los resultados del crecimiento económico que mostraba la región. Un crecimiento agregado promedio del PIB total de casi 4% anual, fue acompañado de un crecimiento del PIB per cápita cercano al 3% (Gráfico 3), situación que se mantiene hasta 1994. De ese año en adelante la situación de la economía regional fue compleja y contradictoria, mostrándose las inconsistencias y debilidades de las economías subregionales y la necesidad de revisión y ajuste de las políticas aplicadas hasta ese momento.

La llamada crisis "tequila" que afecta a México en 1994, los efectos de la crisis asiática de 1998, la crisis rusa y su posterior efecto sobre Brasil y su crisis de 1998-99, el efecto "dominó" sobre las economías del MERCOSUR, hicieron retroceder las tasas de crecimiento económico de la región en 1995 y en 1999. En 1999 el crecimiento del PIB total fue nulo y el crecimiento del PIB per cápita se redujo a -1.8% (Gráfico 3).

Gráfico 3. América Latina y el Caribe:[1] Evolución del PIB Total y Per cápita.



[1] No incluye Cuba.

Fuente: CEPAL. 1999. Progreso Económico y Social de América Latina y el Caribe.

Las crisis económicas estuvieron acompañadas del fuerte efecto del fenómeno de El Niño y de La Niña en toda la región, el huracán Mitch en Centro América, las inundaciones y terremotos en México y las inundaciones y deslizamientos de tierra en el norte de Venezuela. Esta combinación de eventos trajo como consecuencia un crecimiento promedio anual del PIB per cápita, agregado para la región, entre 1991 y 1999 del 1,4%. Resultado que si bien es superior al que ocurrió en la "década perdida" (crecimiento promedio anual de -1,0% entre 1981 y 1990), fue bastante inferior al mínimo requerido para estimular el empleo y reducir la pobreza rural de los países de la región.

Durante este período, debido a las prioridades implícitas en los modelos de desarrollo económico así como en los esquemas de las instituciones internacionales de financiamiento, las inversiones de los gobiernos orientados hacia el desarrollo agrícola y/o rural se redujeron en casi 40%. El estímulo econó-

mico orientado hacia la actividad industrial y de servicios mayoritariamente urbana, y la sistemática modernización (léase mecanización) del sector agrícola comercial y exportador, generó una paulatina reducción de las oportunidades de empleo agrícola. En este mismo período, y basados en los procesos de ajuste estructural, los servicios estatales de apoyo a la producción rural fueron severamente reducidos o eliminados, bajo la teórica formación de un mercado privado de asistencia técnica. Esta hipótesis funcionó para la agricultura comercial, en donde rápidamente se establecieron redes y sistemas de empresas asesoras, en particular para las actividades exportadoras.Como consecuencia de este proceso, en el caso de la pequeña y mediana agricultura y en el de las pequeñas empresas rurales, se produjo un vacío de atención y servicios que ha agravado más aún la brecha tecnológica, la productividad y los ingresos de este sector.

D. Otros factores que influyen en la pobreza rural

Menor acceso a la tierra

Los procesos de empobrecimiento de las zonas rurales de América Latina y el Caribe guardan estrecha relación con la pérdida gradual de tierras productivas que afectan a amplios sectores de la población rural pobre. En muchos casos la población indígena ha perdido el acceso a la tierra, debido a su escasa información respecto a los derechos de propiedad y a los abusos y a la discriminación que sufre. El hecho de que no se respeten los derechos jurídicos (tanto de propiedad como los derechos humanos) también ha sido un factor determinante de las pérdidas de tierras en zonas de pequeños agricultores no indígenas. En lugares geográficamente aislados de países de grandes dimensiones (Brasil, México, Colombia, Perú, Bolivia, etc.) ha habido fenómenos de guerrilla rural, tráfico de drogas y “padrinazgos” políticos. Dos consecuencias de estos procesos son: a) un rápido incremento de la población rural que carece de tierras y b) el desplazamiento de grupos campesinos hacia tierras marginales no aptas para la agricultura y/o para la producción ganadera o las zonas urbanas.

Inversión insuficiente en el capital humano y social

En las zonas rurales, la inversión pública en bienes de capital humano (en términos generales, educación y salud) es más reducida que en las urbanas. Además, la calidad de la educación rural no es suficiente para que los trabajadores migratorios estacionales puedan incorporarse como mano de obra no calificada en los exigentes mercados laborales urbanos. Puesto que en las zonas rurales la escolarización tiene un costo de oportunidad para los hogares, correspondiente a las ganancias que podrían obtener los niños, las familias optarán por efectuar esta inversión solamente si el rendimiento de la educación logra compensar dicho costo. Una consecuencia importante es que para aumentar las inversiones en capital humano en las zonas rurales, es necesario intervenir sobre la oferta y sobre la demanda. Esto significa que todo incremento del gasto social destinado a las escuelas rurales debe complementarse con intervenciones que aumenten la rentabilidad de la escolarización.

Aumentar la alfabetización, los conocimientos y las aptitudes técnicas de la población rural pobre y mejorar su capacidad de gestión, son condiciones indispensables para aumentar su capacidad de obtención de ingresos. Sin embargo, el mejoramiento de las sociedades humanas tiene un alcance que excede a los límites del crecimiento económico. Para elevarse del umbral de la supervivencia económica, las sociedades deben ofrecer a sus poblaciones pobres y a las que no lo son, las mismas oportunidades de acceder a bienes culturales no económicos de valor elevado. En este sentido más amplio, el mejoramiento de los recursos humanos a través de la educación puede considerarse como un objetivo de desarrollo en sí mismo.

Para la superación de la pobreza rural una dificultad más, es el hecho de que no se invierta lo suficiente en las relaciones interpersonales y comunitarias, que facilitan la comunicación, la información y el control de sus propios bienes por parte de la población rural pobre. La falta de inversiones en el capital social influye en la pobreza rural por los siguientes motivos: a) para reducir los costos de transacción derivados del enlace al mercado es indispensable que existan grupos económicos organizados; y b) son esenciales las estrategias colectivas, para combatir la tendencia a la exclusión resultante

de la ausencia de mecanismos de protección social que incorporen y presten apoyo a los miembros más débiles de las comunidades rurales.

Insuficiente inversión pública en la infraestructura rural

La contracción de la inversión pública en infraestructura rural, determinada por dificultades fiscales desde principios de los años ochenta, fue otro factor determinante de los niveles actuales de pobreza rural en la región de América Latina y el Caribe. Esta tendencia ha influido de dos maneras en la pobreza rural: se redujo la inversión privada al faltar una inversión pública complementaria en infraestructura estratégica como sistema de riego y caminos rurales y además, dicha inversión insuficiente en infraestructura impidió que se redujeran los costos de transacción necesarios para eliminar las distorsiones de los precios (reduciendo los márgenes comerciales) y limitó la participación en el mercado de las poblaciones rurales que residían muy lejos de los grandes centros de comercialización.

Servicios insuficientes de apoyo al desarrollo

Como consecuencia de las políticas de ajuste estructural aplicadas recientemente, los pequeños agricultores de la región han quedado cada vez más excluidos de los beneficios de los servicios esenciales de apoyo a la agricultura. A la brusca retirada de las instituciones estatales del sector agrícola no se ha acompañado la prestación, a cargo de empresas privadas, de los servicios de apoyo que antes ofrecían los gobiernos, en los sectores de la investigación y extensión, el desarrollo del mercadeo, los servicios financieros, la construcción y mantenimiento de sistemas de riego, etc.

Problemas en el manejo de la heterogeneidad, los temas de género y las cuestiones étnicas en las zonas rurales

La región de América Latina y el Caribe se caracteriza por un nivel creciente de heterogeneidad entre las estrategias de obtención de ingresos de los hogares rurales pobres. Actualmente, la gran mayoría de las familias campesinas

efectúa una producción agrícola múltiple, obteniendo ingresos adicionales de su fuerza de trabajo y de su producción no agrícola. Por consiguiente, la viabilidad económica no se relaciona solamente con las actividades agrícolas sino también con la capacidad de gestión de microempresas, el trabajo asalariado en la agricultura y en última instancia, con todos los sectores en los que las familias rurales y sus integrantes de ambos sexos participan en actividades de generación de ingresos. Un grave error cometido por las instituciones financieras internacionales en el decenio de los 70, consistió en creer que los campesinos pobres eran en su mayoría agricultores con pequeñas parcelas y que, por consiguiente, el método más importante de reducción de la pobreza consistía en ayudarlos a aumentar la productividad de la tierra. No se tuvo en cuenta que los campesinos con muy pocas tierras o sin ellas eran, entre la población rural pobre, la categoría que crecía más rápidamente y la que sufría las formas más graves de pobreza. Una consecuencia importante de esta tendencia regional es que, para gran parte de la población rural pobre, la asistencia no puede limitarse a proyectos de desarrollo basados en la tierra y orientados a la producción. Se hace necesario, por tanto, un concepto más amplio de desarrollo rural con un enfoque productivo flexible, capaz de responder a los cambios que se producen en el contexto de las relaciones entre medio rural y urbano.

Muchas iniciativas de reducción de la pobreza también fracasaron, porque entendían erróneamente el papel cultural y socioeconómico de la mujer en las unidades de producción, familias y/o comunidades rurales, o bien por subestimar o no tomar en cuenta dicho papel. Poco a poco en los programas de desarrollo se ha ido articulando de manera formal y sistemática la función explícita de la mujer en las sociedades rurales.[21] Esto se da no solo por motivos de equidad o eficacia sino también como objetivo de cambio sociocultural fundamental. Para poner en claro esta situación se debería prestar más aten-

[21] Desde 1997 la División de América Latina y el Caribe aplica el Programa de Fortalecimiento de los aspectos de género en los proyectos del FIDA (PROFAGEP), a efectos de apoyar y fortalecer la comprensión del papel de la mujer en la producción agrícola en los proyectos para América Latina y el Caribe. Se han celebrado seminarios del PROFAGEP en cuatro subregiones, con la participación de funcionarios de todos los proyectos financiados por el FIDA en la región. Asimismo continúan las actividades de seguimiento de este programa en toda América Latina y el Caribe.

ción a las dificultades relacionadas, por ejemplo, con el sesgo de género en el derecho consuetudinario o el marco jurídico de un país, la aplicación inadecuada de las leyes y la discriminación de género dentro del hogar.

En una comparación estadística entre poblaciones indígenas y no indígenas, las primeras son las que presentan las peores condiciones de vida, los niveles más bajos de escolarización con sistemas educacionales inadecuados, una grave situación de desempleo, un acceso mínimo a la atención médica y una fuerte discriminación social. El carácter de la pobreza es más complejo entre los indígenas que en otras categorías de población rural pobre. Una marcada desigualdad en los ingresos, así como sustanciales divisiones etnolingüísticas, aumentan las probabilidades de fragmentación social, lo que a su vez hace más difícil la aplicación de iniciativas para reducir la pobreza.

En los proyectos de desarrollo del FIDA destinados a la población indígena, se destacaron por lo menos, tres instrumentos principales: en primer lugar, la redefinición y aplicación de los derechos jurídicos de estos beneficiarios (derechos humanos y de propiedad sobre la tierra); en segundo lugar, la promoción de actividades generadoras de ingresos que respeten sus creencias culturales; y en tercer lugar, la participación de las organizaciones indígenas en la gestión de los programas de conservación de recursos. Las características culturales y socioeconómicas específicas de estos beneficiarios (es decir, el hecho de que practiquen una vasta gama de actividades como la caza, la pesca, la recolección, etc.) exigen prácticas participativas de seguimiento y evaluación y requieren la intervención de numerosas instituciones especializadas públicas y privadas, así como el apoyo de expertos internacionales.

3

Políticas y Programas para la Reducción de la Pobreza, Desarrollo Rural y Descentralización

Políticas y Programas para la Reducción de la Pobreza, Desarrollo Rural y Descentralización

Políticas y Programas para la Reducción de la Pobreza, Desarrollo Rural y Descentralización

A. Reducción de la pobreza

Las políticas y programas de mitigación de la pobreza ejecutados en el último decenio, por la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe, han estado basados en una combinación de instrumentos directos e indirectos que incluían el incremento del gasto social público, la reducción y/o el control sistemático de las tasas de inflación, el fomento del empleo, la concesión de subvenciones públicas, la creación de fondos de inversión social y la aplicación de programas de generación de ingresos.

En la región de América Latina y el Caribe, el promedio del gasto público per cápita en el sector social aumentó en 38%, de 1990 a 1995, pasando de USD 331 a USD 457, con una tasa de crecimiento anual del 6,4%. Sin embargo, entre 1996 y 1997, se produjo una desaceleración considerable en la cual el crecimiento medio del gasto social per cápita fue solo el 3,3%. Según la CEPAL (2000b), el gasto público en el sector social aumentó en 14 de 17 países de América Latina y el Caribe. Entre 1990 y 1997 Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú duplicaron el gasto en el sector social, mientras que Chile, El Salvador, República Dominicana y Uruguay lo aumentaron entre un 50% y un 70%. En Argentina, Brasil, Costa Rica, Guatemala, México y Panamá, el incremento osciló entre el 15% y el 40%, mientras que en Honduras y Nicaragua se mantuvieron los mismos niveles de gastos. En este período el gasto social público se redujo solamente en Venezuela (en un 6%).

Estos incrementos permitieron a dos terceras partes de los países mencionados compensar la reducción del gasto social que se registró durante los años ochenta. Entre 1980 y 1987 se habían alcanzado unos niveles ligeramente superiores al del decenio de 1980. En la subregión del Caribe, las inversiones en los sectores de la educación y la salud realizadas a finales de los años cincuenta permitieron abarcar adecuadamente un amplio sector de la población. En la actualidad, el gasto en el sector social se orienta hacia la ampliación de los medios y servicios de educación secundaria y los servicios públicos de atención de salud.

Independientemente del crecimiento anual de su PIB, los países de América Latina y el Caribe con el apoyo de algunas instituciones internacionales de financiamiento, aumentaron su nivel de gastos en el sector social (en un promedio del 12,4% del PIB), combinando las inversiones en subvenciones, educación en zonas rurales y mejora de la salud con obras de electrificación, construcción de caminos rurales, comunicaciones e infraestructura. La educación y la salud representaban el 44% (el 25% y el 19%, respectivamente) del aumento total del gasto en el sector social. Solamente en el caso de Argentina, Brasil y Chile, el crecimiento del PIB representó por sí solo dos tercios del incremento de las inversiones públicas en el sector social. En el caso de Bolivia, Colombia, Guatemala, México, Paraguay y Perú, los factores predominantes fueron el mayor peso del gasto del sector social en el gasto público total y el aumento del gasto público total en relación con el crecimiento del PIB. Así pues, la reducción de las tasas de crecimiento del PIB que se registró en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe entre 1998 y 1999 han dado lugar a un importante descenso en el nivel actual del gasto público en el sector social.

Lo más complejo en la estructura y destino del gasto público social es la distorsión de su distribución por sectores, niveles de ingreso y por lugar de vivienda. El gasto social en la región no ha favorecido ni a los sectores más pobres, ni a las áreas rurales. Tal como puede apreciarse en el Cuadro 5, con la excepción de la educación primaria, el sector de menores ingresos sólo recibe una proporción cercana al 25% del gasto social en educación secundaria, salud y nutrición, vivienda y seguridad social. La mayor paradoja se refleja en el gasto destinado a educación terciaria en la que solo el 8,5% se

invierte en la población de menores ingresos. Un porcentaje importante del gasto social se distribuye y asigna a las familias ubicadas en los quintiles más altos de ingreso. El caso de educación es el más critico, pues al ser asignado en proporciones menores a las familias de menores ingresos, perpetúa el círculo vicioso de la pobreza.

Cuadro 5. Distribución del gasto social por quintiles de ingresos

Promedio[1]	quintiles de ingresos				
	I Más pobre	II	III	IV	V Más rico
Educación Total	27.9	23.1	19.5	16.2	13.2
Primaria	38.0	25.4	19.0	11.8	5.8
Secundaria	25.8	25.9	21.8	16.8	9.7
Terciaria	8.5	14.3	21.7	24.4	31.0
Salud y Nutrición	26.9	23.3	22.0	16.7	11.1
Vivienda y otros	22.1	20.1	10.0	18.1	20.7
Seguridad Social	15.0	14.3	17.4	20.8	32.6

[1] Basado en información de 8 países.

Fuente: CEPAL. 2000b. La Brecha de la Equidad. Santiago, Chile.

Si bien no existen datos agregados regionales sobre la asignación del gasto social por sector de vivienda, un rápido análisis de las estructuras de asignación presupuestaria de los países, basadas en la mayor parte de los casos en la concentración poblacional, muestra claramente un sesgo favorable hacia la inversión social en zonas urbanas, por sobre las regiones rurales. Esta situación, entre otras, explica la escasa atención al desarrollo del sector rural y la forma como los mecanismos actuales tienden a perpetuar los niveles de pobreza rural.

Las transferencias del sector público (subvenciones directas) a los hogares pobres se han utilizado como un instrumento adicional para la mitigación de la pobreza. Las transferencias selectivas que se aplicaron en Argentina, Costa Rica, Panamá y Uruguay han influido considerablemente en el alivio de la pobreza, al proporcionar entre el 20% y el 25% de los ingresos familiares de

los grupos de ingresos más bajos. Brasil ha aplicado sistemáticamente este mecanismo de transferencias del sector público al sector rural pobre, lo que ha dado lugar a una reducción del nivel de pobreza entre 1990 y 1993. No obstante, el nivel de transferencias públicas se ha visto afectado durante 1997 por las restricciones económicas causadas por la crisis de la economía que ha experimentado la región.

La reducción en las tasas de crecimiento de la población en edad laboral en América Latina y el Caribe no ha conllevado una reducción paralela en la fuerza de trabajo, debido principalmente a la rápida incorporación de las mujeres al mercado laboral. Esta tendencia, que se debe a la mayor participación de la mujer en todos los sectores de las actividades sociales y económicas, representa a la vez un medio de incrementar los ingresos familiares. En toda la región, la mayor participación de la mujer en la fuerza de trabajo ha estado asociada a la reducción de los ingresos familiares como consecuencia de las crisis económicas de 1994 y 1998 y del aumento de la participación de la mujer en el mercado laboral, así las tasas de desempleo y subempleo se han incrementado en la región. En Brasil, Chile, México, Perú, etc., se han ejecutado programas de trabajo temporal iniciados por los gobiernos, sobre todo a nivel municipal, con el fin de proporcionar unos ingresos mínimos a la población rural y urbana sin empleo.

Los esfuerzos por reducir las tasas de inflación han repercutido en la pobreza. Una reducción importante de las tasas de inflación de cuatro cifras en Argentina, Brasil y Perú tuvo un efecto considerable en la reducción de la pobreza urbana y rural, mientras que un aumento notable de la tasa de inflación en Venezuela contribuyó al aumento del nivel de pobreza. Sin embargo, una tasa de inflación muy baja no da lugar necesariamente a una reducción del nivel de pobreza (tal como se verificó en Argentina entre 1994 y 1997), de la misma manera en que una tasa moderada no impide que pueda reducirse la pobreza (como se verificó en Uruguay entre 1990 y 1994).

La mayor parte de los países han destinado fondos de inversión social orientados a la población rural con apoyo de las instituciones financieras internacionales. Los fondos se consideran instrumentos participativos mediante los cuales las comunidades rurales pueden seleccionar y establecer infraestruc-

tura social con el apoyo financiero del Gobierno. Entre las inversiones seleccionadas, figuran obras de construcción o de mejora de escuelas y postas médicas; obras de abastecimiento de agua potable y de saneamiento; obras de reparación o de construcción de caminos de acceso; obras de construcción de pequeños puentes, salas comunitarias, etc. Al evaluar las operaciones realizadas con los fondos se detectó un elevado nivel de dispersión de las inversiones, hecho que limitó su efecto ya sea en la promoción del desarrollo rural o en el incremento de los ingresos. Para mediados de los años noventa, los fondos de inversión social ya se utilizaban para inversiones productivas en pro de la población rural, e incluían pequeños programas de préstamo fuertemente subvencionados o a fondo perdido. La limitada magnitud de los préstamos, la falta de una orientación productiva y comercial y el enfoque paternalista y con fines políticos de los mecanismos de desembolso han dado lugar a proyectos poco rentables o económicamente insostenibles, lo que ha reducido en medida considerable su eficacia como instrumento de alivio a la pobreza.

En muchos países de América Latina y el Caribe se han ejecutado políticas y programas orientados hacia la reducción de las desigualdades sociales y económicas entre hombres y mujeres. Si bien, en las zonas urbanas se ha alcanzado cierto éxito, las mujeres rurales siguen experimentando un menor acceso a los recursos y servicios de producción y gozan a la vez de una condición social inferior. Como consecuencia de ello, la pobreza rural afecta principalmente a los hogares rurales encabezados por mujeres. Aunque muchos países han creado oficinas ministeriales para la mujer, la discriminación de carácter jurídico, económico y social sigue siendo por lo general un problema sin solucionar. La inversión pública en programas sociales y de producción destinados a las mujeres es muy limitada y se orienta a la promoción de actividades destinadas a los agricultores de bajos ingresos. En los países donde viven poblaciones indígenas numerosas, el analfabetismo entre las mujeres sigue siendo un grave problema para la mayor parte de los grupos étnicos.

A pesar de que en América Latina y el Caribe existe una legislación e instituciones públicas especiales para las poblaciones indígenas, éstas son víctimas de una fuerte exclusión social y económica y una elevada incidencia de pobreza extrema. El hecho de que la legislación y las políticas y programas

destinados a mejorar las condiciones de las poblaciones indígenas de América sean contradictorias, ha llevado al sistemático aislamiento social y económico de esos grupos, y a la búsqueda de soluciones separadas que limitan aún más su participación en el sector estructurado de la economía y la sociedad.

En muchos países de América Latina y el Caribe, el impacto de la crisis financiera y económica que se registró al final de los años 90, agravado por los efectos económicos de catástrofes naturales (El Niño y el huracán Mitch), dio lugar a un incremento considerable de la pobreza rural. Al mismo tiempo, estos fenómenos económicos y climáticos redujeron la capacidad de los gobiernos para seguir financiando el gasto público en el sector social y los programas de mitigación de la pobreza en curso. Todo esto, junto con el enfoque vertical y paternalista y el "padrinazgo" político, ha limitado gravemente el impacto de los programas de inversión social y de reducción de la pobreza.

Como resultado de ello, en la mayor parte de los países de la región se han producido tres cambios importantes desde 1997:

- la introducción del criterio de eficacia en función del costo en los programas de gasto social y reducción de la pobreza;
- la sustitución del enfoque paternalista de mitigación de la pobreza por otro enfoque orientado a la producción/obtención de ingresos; y
- la aplicación gradual de un enfoque más democrático y participativo en la planificación y ejecución de los programas de desarrollo rural y reducción de la pobreza.

En la actualidad muchos programas gubernamentales de reducción de la pobreza están reorientando sus estrategias hacia este nuevo enfoque. El diálogo político sostenido entre los gobiernos y el FIDA ha sido parcialmente responsable de los cambios que se han producido en los países donde el Fondo ha trabajado activamente.

B. Desarrollo rural

Como consecuencia de la crisis económica, los gobiernos de los países de la región están reexaminando sus políticas de desarrollo rural, considerando a este un factor importante y dinámico para lograr un desarrollo nacional sostenido. En el marco del nuevo enfoque conceptual, las zonas urbanas de tamaño pequeño y mediano están relacionándose, desde el punto de vista económico, con las zonas rurales circundantes y se están creando vínculos con los productores rurales en el sector de los servicios y el mercado. Así pues, los centros urbanos de tamaño pequeño y mediano ofrecerán incentivos económicos y oportunidades de mercado a la agricultura de carácter tanto comercial como tradicional.

En 1994, Brasil y México crearon dentro de los Ministerios de Agricultura, Subsecretarías de Desarrollo Rural, cuyo mandato específico consistía en formular, financiar y ejecutar políticas y programas de desarrollo rural, social y económico. A mediados de 1999, Brasil había creado una Secretaría de Desarrollo Rural, mediante la fusión de la Secretaría de Reforma Agraria y la Subsecretaría de Desarrollo Rural.

A principios de los años 90, se había reducido el alcance de los servicios rurales y agrícolas apoyados por los gobiernos y los recursos financieros disponibles para ellos, en tanto que, en el marco de los programas de ajuste estructural se habían suprimido por completo. De este modo, los bancos de desarrollo, los servicios de investigación y extensión agrícola, las obras de mantenimiento de los sistemas de riego, la infraestructura de comercialización y otras competencias se transfirieron a operadores del sector privado u organizaciones locales, o bien fueron cerrados. Las inversiones gubernamentales se reorientaron hacia los programas de inversión pública en el sector social y de mitigación de la pobreza que se describen anteriormente.

La agricultura comercial se adaptó rápidamente a este nuevo contexto, lo cual permitió crear servicios privados de investigación y extensión agrícola, dar acceso a los bancos comerciales para que prestaran servicios financieros y organizar operaciones comerciales y agroindustriales. Sin embargo, para el sector de la agricultura campesina tradicional el establecimiento de servicios

privados de extensión agrícola fue limitado, quedando en muchos casos sin cobertura o con servicios mínimos por parte del Estado. En muchos países las ONG rurales, que estaban financiadas principalmente por fuentes externas, empezaron a proporcionar servicios de extensión y crédito agrícola, aunque sus esfuerzos fueron dispersos y faltos de coordinación y los recursos para préstamos escasos e insostenibles. En algunos casos, las ONG adoptaron un enfoque paternalista del desarrollo agrícola y rural y orientaron su apoyo hacia el fomento de la seguridad alimentaria familiar, mediante la producción de cultivos tradicionales, prestando muy poca atención a la diversificación de los cultivos, las oportunidades de mercado y el incremento sostenido de los ingresos.

Los programas gubernamentales de desarrollo agrícola destinados a los pequeños agricultores y agricultores tradicionales que han emprendido a mediados de los años 90 algunos gobiernos de los países de América Latina y el Caribe, y que están aún en curso, se han orientado hacia el bienestar más que hacia la producción y han proporcionado un apoyo financiero muy limitado, en forma de cuantiosas subvenciones o de préstamos a fondo perdido, y un escaso apoyo técnico. Hasta la fecha, los efectos en cuanto al fomento de una producción sostenible y al incremento de la productividad o los ingresos han sido muy escasos.

Los niveles de producción del sector agrícola de los países caribeños, se han visto afectados tanto por El Niño y el huracán George como por la resolución dictada por la Organización Mundial de Comercio con relación a las exportaciones de plátano hacia los países de la Unión Europea, limitando la capacidad de generación de ingresos del sector agrícola. Esta situación ha sido agravada por la tendencia a la baja prevaleciente en los precios mundiales de los productos agrícolas y la escasa productividad de las plantaciones de plátano. Por este motivo, los países caribeños están desplazando sus prioridades de desarrollo desde una economía basada en la agricultura a una economía orientada hacia los servicios, en particular al turismo. En 1997, el Gobierno de las Islas de Barlovento, lanzó un plan de USD 55 millones para introducir mejoras en la industria bananera con el objetivo de duplicar el nivel de producción en tres años.

Tal como se señala con anterioridad, las limitaciones financieras de los gobiernos de los países de la región han llevado a que los programas tradicionales de desarrollo agrícola, vigentes promuevan estrategias de mercado eficaces en función de los costos y orientados al incremento de los ingresos. De esta manera, varios países están estableciendo servicios de extensión privados y realizando planes de préstamos innovadores y programas de fomento del mercado y de generación de ingresos. Los proyectos emprendidos y financiados por el FIDA, junto con el diálogo sobre políticas que mantiene con los gobiernos, contribuye a consolidar este enfoque aplicado a la reducción de la pobreza rural, así como al desarrollo agrícola y rural.

Las políticas gubernamentales de descentralización que aplican actualmente muchos países de América Latina y el Caribe, contribuyen de manera eficaz a afianzar el marco de desarrollo rural y a incrementar la capacidad de las autoridades locales y de las organizaciones comunitarias para planificar y ejecutar sus propios programas rurales. En muchos países, los recursos presupuestarios estatales, tradicionalmente administrados por instituciones centralizadas, se están transfiriendo a los gobiernos de los Estados, las regiones o las municipalidades. Los programas de descentralización más comunes se aplican en los sectores de la educación y la salud, y los recursos financieros se transfieren a los gobiernos municipales para que estos se encarguen directamente del funcionamiento y la administración de las escuelas y los dispensarios de atención primaria de la salud.

En el caso de Brasil, los servicios de extensión agrícola se han transferido a los gobiernos municipales que, para administrar dichos servicios, han establecido secretarías municipales de agricultura. El Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), creado por el Gobierno Federal de Brasil, pone en marcha programas de apoyo al crédito y la agricultura, solamente cuando los gobiernos municipales crean un consejo de desarrollo agrícola local. En Chile, con el apoyo del PRODECOP financiado por el FIDA y el INDAP, los gobiernos municipales han establecido departamentos de desarrollo rural dentro de sus estructuras administrativas. El programa de descentralización de México, requiere la creación de unos comités agrícolas estatales para poder realizar los programas de desarrollo agrícola que reciben apoyo estatal mediante recursos financieros federales.

C. El espacio rural y la descentralización en América Latina

Los últimos 20 años han traído cambios en la conceptualización de "lo rural" en la región. Los primeros conceptos para definir los espacios rurales y urbanos se han basado en conceptos censales y estadísticos utilizados en muchos países, los que distinguen lo rural de lo urbano, tomando como criterio exclusivo el número de pobladores que se concentran en un espacio físico determinado. En esa base se distingue lo que es urbano – léase ciudad – del espacio en la que se ubican de manera dispersa y desagregada sectores de la población. El punto central está en el criterio de urbanización de la población separando los sectores poblacionales agregados en una ciudad, de los desagregados en el campo. Esta definición censal de los sectores urbanos y rural ha sido y todavía sigue siendo utilizada como base instrumental de estudios, políticas, estrategias y programas de desarrollo. Su uso ha contribuido de una manera particular a la pérdida de la visión de las relaciones sociales y económicas entre las concentraciones humanas de la ciudad y los espacios desconcentrados del campo. Al perderse de vista el tema de las relaciones sociales y económicas ciudad - campo, se pierde la riqueza de las interacciones y correlaciones de mercados de productos y servicios, los ejes locales de la dinámica económica y las redes de relación social urbano-rurales tan importantes para el sector de la economía campesina. Esta definición censal es también parte y origen del concepto de centralización de gobierno, en la cual la "ciudad" se hace cargo de los destinos del "campo".

Al introducirse el concepto de desarrollo local, se amplía la definición de "lo rural" para introducir en forma explícita la amplia gama de interrelaciones sociales y económicas urbano-rurales. En este contexto al analizar los espacios rurales, se incluyen en forma integral a los centros urbanos o ciudades intermedias, que constituyen los centros provisorios de servicios, mercados y en muchos casos el punto de origen de las decisiones políticas que afectan directamente a las zonas rurales.

Este concepto ampliado de espacio rural se manifiesta en América Latina y el Caribe en forma casi paralela a la introducción de políticas de descentralización del Estado. El concepto de llevar la planificación y los recursos fisca-

les a nivel municipal ha permitido revisar los conceptos de desarrollo rural, en un marco de amplitud, que permite examinar sus relaciones con los centros urbanos inmediatos, posibilitando también la expansión de los elementos coadyuvantes para dinamizar las economías locales. La tendencia hacia la descentralización es conceptualmente importante por razones económicas (estímulos focalizados sobre procesos productivos de dimensión local con relaciones directas de mercado para productos y servicios campo-ciudad), de equidad (favoreciendo a poblaciones y regiones con alto grado de marginalidad histórica) y de una sana democratización y gobernabilidad en los espacios locales (contraloría social de las poblaciones sobre las autoridades locales - municipales electas, participación de grupos de base en la toma de decisiones, etc.). Por otro lado la búsqueda de una convergencia en el proceso de planificación nacional, entre los intereses y voluntades locales y el gran diseño nacional elaborado por entes centralizados, permite una aproximación más democrática y participativa al desarrollo nacional.

Una parte integrante del diseño de las iniciativas de descentralización, consiste en la participación sistemática e intensiva de las organizaciones locales, los grupos de la sociedad civil y las empresas del sector privado, en el establecimiento de mecanismos participativos para coordinar los programas de inversiones centrales, estatales, regionales y municipales. Por regla general, estas actividades dan lugar a un proceso de desarrollo rural más democrático y abierto en el cual la población rural pobre dispone de oportunidades de participación y diálogo y tiene derecho a proponer proyectos sociales y económicos que estén directamente relacionados con su bienestar, su producción agrícola y sus oportunidades de obtención de ingresos. Los esfuerzos de descentralización desplegados por los países de la región están potenciando el papel de las organizaciones de campesinos pobres y las organizaciones de base; esto dará lugar lentamente a un entorno rural más democrático, lo cual representa una condición básica para un desarrollo rural, social y económico sostenible.

La calidad de los recursos humanos de los gobiernos locales y las organizaciones de base constituye un factor que limita el ritmo de avance del desarrollo rural descentralizado. La experiencia ha demostrado que el proceso de utilización de recursos del gobierno central es lento y que la capacidad de

gestión de los programas locales es insuficiente. Por lo tanto, la capacitación y la mejora de la competencia profesional de los oficiales centrales y los jefes de las organizaciones populares son condición necesaria para consolidar y fortalecer el proceso de descentralización y para potenciar la capacidad de acción de la población rural pobre.

La transferencia de poderes de decisión y recursos financieros de los gobiernos centrales a gobiernos y/o instituciones municipales y/o locales ha sido un componente importante del proceso de reforma y descentralización del Estado. Los ejemplos de Chile, Bolivia, Brasil, Colombia y Venezuela muestran la orientación general de este movimiento, así como las diferencias y dificultades que se observan en el proceso. La descentralización administrativa ha estado acompañada en muchos países de reformas políticas, siendo la principal la elección democrática de alcaldes y/o gobernadores. Este proceso ha estado acompañado de la retracción o desaparición de agencias centrales que operaban a nivel rural, como parte de los "ajustes estructurales", con la consecuente privatización o tercerización de los servicios por "nuevos" entes intermediarios del desarrollo.

Para la mecánica operativa del Fondo, a través de proyectos geográfica y poblacionalmente focalizados, el proceso de descentralización se ha convertido en un factor de apoyo a los esfuerzos de desarrollo local y combate a la pobreza. En muchos países la conjunción de fuerzas entre el gobierno municipal, la sociedad civil (organizaciones de base y ONGs) y la unidad ejecutora de proyectos FIDA ha permitido la concurrencia de recursos financieros, la participación multisectorial (en particular educación y salud, ambos municipalizados en muchos países) y la mejora de la infraestructura local. Este cambio, aún en su estado inicial, tiene una particular importancia pues permitirá consolidar la "gobernabilidad" y la democratización de los espacios rurales debido a:

- las autoridades municipales/estatales electas por voto popular tienden a responder con mas facilidad a su electorado local;
- en la casi totalidad de la región los gobiernos municipales cubren todo el territorio del país;

- los gobiernos municipales son de naturaleza multisectorial;
- en las zonas rurales, los gobiernos municipales están tendiendo a participar con más interés y dedicación en las actividades productivas y de comercialización de productos agropecuarios; y
- la mayor parte de los gobiernos son más favorables a un papel cada vez más activo y comprensivo de las municipalidades y por lo tanto de su participación en la planificación de mediano y largo plazo.

Aún en un marco de moderado optimismo, existen restricciones y limitaciones del proceso de descentralización. Estas se relacionan con:

- carencia de capacidades gerenciales, administrativas y de negociación con el sector público central y el sector privado local;
- falta de conocimiento y práctica operativa de los procesos, legislaciones y mecánicas administrativas de los gobiernos centrales, en donde se originan los recursos financieros;
- carencia de conocimiento para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de proyectos de inversión local de mediano y largo plazo;
- limitado acceso a información económica y de mercados que les permita trazar estrategias y programas de mediano y largo plazo.

La nueva conceptualización sobre el "espacio rural" y la descentralización del Estado son elementos muy importantes dentro de las actuales estrategias de la División de América Latina y el Caribe para el desarrollo rural y la reducción de la pobreza. Los proyectos de la nueva generación se vienen diseñando de manera participativa con la población objetivo y las autoridades locales, incorporando además recursos financieros que permitan capacitar y entrenar tanto a los funcionarios de gobiernos locales, como a las organizaciones de base en el proceso de desarrollo rural local. Finalmente, se incorporan mecanismos amplios de participación en todos los niveles de decisión de los proyectos.

4

Asistencialismo vs. Desarrollo: la visión del FIDA

Asistencialismo vs. Desarrollo: la visión del FIDA

Asistencialismo vs. Desarrollo: la visión del FIDA

La forma en que los distintos países afrontan el desarrollo rural y la pobreza depende de la percepción que la sociedad en su conjunto tiene de la pobreza en general y de la pobreza rural en particular. Por consiguiente, los encargados de la adopción de políticas y los funcionarios públicos pueden tener una percepción de la población rural pobre y de las consecuencias y posibles soluciones de la pobreza rural y las organizaciones de la sociedad civil otra, y los ciudadanos comunes y la población urbana o rural por encima de la pobreza otra distinta. Finalmente, dados los requerimientos financieros de los países, la influencia y las políticas de las instituciones financieras internacionales constituyen un elemento más en la formación de las estrategias de desarrollo rural que finalmente adoptan los gobiernos. Esas diferentes percepciones afectan a la definición de los programas y las políticas de reducción de la pobreza, dando lugar en muchos casos a visiones, enfoques y programas contradictorios.

La mayor parte de los países de América Latina y el Caribe aplicaron modelos de desarrollo agrícola y rural adaptados a las estrategias políticas y macroeconómicas generales de cada década. En los años sesenta y setenta en varios países se desarrollaron procesos de reforma agraria (ver Recuadro 2), los que presentaron resultados muy limitados desde el punto de vista del desarrollo rural o la reducción de la pobreza. Los motivos de ello se relacionan con un proceso de transferencia de tierras incompleto, formas de propiedad ajenas a la idiosincrasia de las poblaciones beneficiarias, un enfoque

vertical y paternalista con respecto a las organizaciones campesinas, y un limitado apoyo a la enseñanza, la capacitación, el financiamiento, la asistencia técnica y la comercialización.

En esa época se crearon o consolidaron sistemas nacionales de investigación y extensión agropecuaria basados en el modelo de las "Land Grant Universities" de los Estados Unidos, período en el cual además se desarrolla la "revolución verde". Aunque el sistema resultó eficaz para modernizar la producción agrícola comercial y aumentar la productividad de ese sector, no consiguió mejorar la absorción de tecnología ni la capacidad productiva de la agricultura tradicional. Con su enfoque vertical, los sistemas públicos de extensión tradicionales no abordaron de manera apropiada las actividades múltiples agrícolas y ganaderas de los pequeños productores, el trabajo estacional fuera de las explotaciones y la tendencia a evitar los riesgos que constituían rasgos característicos de la agricultura campesina de la región. La hipótesis de este modelo implicaba que el desarrollo de la economía de la agricultura comercial era el equivalente al desarrollo rural.

Los modelos económicos aplicados al inicio de los años 90 no consideraron al sector rural ni a la agricultura campesina como actores importantes del proceso de desarrollo. Solo la agricultura comercial exportadora era apoyada mediante medidas y disposiciones explícitas de carácter económico y financiero, sin que implicaran servicios directos del Estado a ese sector, ya privatizado en su demanda y oferta de servicios. Como la aplicación de los ajustes estructurales generó un proceso de empobrecimiento general, la asistencia al desarrollo rural y el alivio a la pobreza fue enfrentado a través de los ya mencionados "fondos de inversión social". Este modelo apoyado por las instituciones financieras internacionales partía de la hipótesis de que el desarrollo económico global era suficiente para reducir paulatinamente la pobreza urbana y rural. Esta aproximación a la pobreza conocida como la "teoría de chorreo" [22] sirvió de base conceptual o paradigma del desarrollo regional en América Latina y el Caribe. Mientras el desarrollo global estimulaba el em-

[22] Conocida en Inglés como "the trickle down theory", fue usada particularmente por economistas del Banco Mundial al plantear las políticas de desarrollo del Banco para la región. Fue originada por el equipo de asesores económicos del Presidente Ronald Reagan y aplicada en los Estados Unidos durante su mandato.

pleo y los niveles de ingresos, en forma transitoria los "fondos de inversión social" asistían y apoyaban a las necesidades mínimas de las poblaciones pobres bajo un claro enfoque "asistencial" hacia la pobreza. El sector rural no constituía un elemento prioritario del desarrollo económico de los países. Los sectores afectados por niveles de pobreza se reducirían conforme la economía crecía en forma dinámica.

Los "fondos de inversión social" ejecutados por los gobiernos con apoyo de las instituciones financieras internacionales, se convirtieron en varios países en instrumentos de politización y clientelismo político: Los mayores flujos de desembolso coincidían con los procesos electorales, los mecanismos de selección y aprobación de proyectos y pequeñas inversiones se orientaban, de manera poco formal, generando actividades poco sostenibles, manejadas por grupos locales que respondían a diseños políticos centrales. A partir del año 1998, estudios encargados por el Banco Mundial en varios países indicaban la poca efectividad del modelo económico y de los "fondos de inversión social" en reducir la pobreza regional. En 1999 y bajo la presión de la crítica internacional por la alta prevalencia de la pobreza mundial, la alta gerencia del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial inician una revisión de este modelo, planteando la necesidad de establecer propuestas de crecimiento económico sostenible con equidad hacia las poblaciones pobres y marginales.

Desde finales de la década pasada, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) ha venido ajustando su visión, política y estrategia de desarrollo rural y alivio a la pobreza a los escenarios económicos, social y políticos de la región. Por casi una década el FIDA- mientras la mayor parte de las instituciones financieras internacionales reducían o se retiraban del financiamiento agrícola y rural - ha mantenido una solitaria persistencia en invertir en asociación con los gobiernos de la región en proyectos claramente orientados al desarrollo rural y alivio a la pobreza, habiendo invertido en la última década algo mas de USD 600 millones en 50 proyectos en 23 países de la región. Dada la composición del financiamiento de los proyectos FIDA en la que participan los gobiernos, otros donantes bilaterales y multilaterales y en muchos casos las poblaciones beneficiarias, se estima que en este período, los proyectos del Fondo, han dirigido hacia zonas rurales un monto cercano a los USD 1.000 millones.

Recuadro 3

Transformación de la pequeña agricultura en un contexto de adversidad extrema: el caso de PRONORTE en Nicaragua

El Proyecto de Desarrollo Rural Integrado de la Región Norte de Nicaragua (PRONORTE), que se ejecutó de 1982 a 1992, se diseñó con el fin de mejorar las condiciones económicas y sociales de 6.000 familias de pequeños agricultores. Entre las actividades de sus componentes figuraban la extensión, la capacitación, el crédito agrícola, la investigación, los servicios de comercialización, la construcción de caminos, obras de alcantarillado y la construcción de escuelas y puestos de salud. Caracterizada por sequías frecuentes y suelos pobres, la región del norte en su conjunto ha sido tradicionalmente la principal productora de cultivos básicos, sobre todo frijol y maíz.

PRONORTE se ejecutó en el marco de una situación económica y política extremadamente adversa. La economía de Nicaragua se hallaba en una fase de hiperinflación y de recesión. Durante gran parte de la vida del proyecto la región del norte fue víctima de disturbios civiles. Tomando en cuenta estas condiciones, ha sido y sigue siendo sorprendente el nivel de rendimiento de la producción agrícola en la zona de PRONORTE, mucho más elevado que en el resto del país, incluso después del cierre del proyecto.

Los resultados agrícolas de PRONORTE fueron particularmente notables en la producción de frijoles, pero también se obtuvieron buenos rendimientos en otros alimentos básicos tales como el maíz y el sorgo. Una gran proporción de agricultores adoptó el uso de semillas mejoradas y fertilizantes. La disponibilidad de crédito a interés reducido durante el período sandinista, no explica por sí sola la mayor utilización de insumos modernos y el incremento de los rendimientos registrados, ya que los resultados de la agricultura fueron escasos en otras regiones del país donde también se disponía de crédito subvencionado. Si bien, el crédito representaba un incentivo importante para que el campesinado adoptara la nueva tecnología, uno de los principales factores para el éxito radicó en el desempeño de los organismos de investigación y extensión agrícola en la región. Curiosamente, la necesidad de lograr el apoyo de la población en la zona

desgarrada por los conflictos civiles llevó a una descentralización parcial de un gobierno, que de otra manera hubiera sido absolutamente centralizado, y este proceso tuvo un efecto particularmente positivo en la actuación de los organismos.

En 1988, PRONORTE consiguió la asistencia del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), gracias al cual el trabajo de investigación y extensión empezó a llevarse a cabo en el contexto de los sistemas de producción dentro de las explotaciones agrícolas, más que de manera aislada. Además, los servicios de extensión se centraron en algunas fincas demostrativas de beneficiarios y se eligió a campesinos líderes para que trabajaran con grupos de agricultores vecinos a fin de discutir y evaluar las nuevas tecnologías. Aunque en otros países ya se habían utilizado unos enfoques análogos, este procedimiento resultó prácticamente nuevo para Nicaragua donde los extensionistas estatales a menudo imponían a sus usuarios la combinación de cultivos y tecnología que debían utilizar.

El esquema de PRONORTE se ha reproducido, con algunas modificaciones, en otras regiones de Nicaragua, con cargo a fondos proporcionados por el Gobierno, el FIDA y el Banco Centroamericano de Integración Económica.

Si bien el tema del financiamiento es importante, más importantes aun han sido los ejes centrales de las intervenciones. Basados en la premisa que el desarrollo macroeconómico *per se* no es suficiente para reducir los niveles de pobreza y estimular el desarrollo de las zonas rurales, el Fondo, en acuerdo con los gobiernos, ha focalizado sus proyectos a las regiones más pobres y vulnerables, concentrando los esfuerzos de desarrollo en regiones delimitadas y en poblaciones objetivo claramente identificadas (ver Recuadro 3). Partiendo de esta base conceptual, el Fondo ha identificado los factores que causan la pobreza rural, adecuando sus instrumentos a la solución de estas causas.

Así el FIDA, que nace como una institución especializada en desarrollo agrícola, amplía su campo de acción para proporcionar apoyo financiero e instrumentos de desarrollo en temas como educación de adultos (en asociación con los ministerios del sector), actividades rurales no agropecuarias (pequeñas empresas de producción o servicios), capacitación laboral y apoyo al trabajo asalariado rural y no rural. En los campos tradicionales del desarrollo de la pequeña agricultura ha innovado con servicios de asistencia productiva por demanda, apoya la diversificación agropecuaria en la búsqueda de mejores mercados y ha persistido (casi como único actor) en el tema del financiamiento rural para sectores pobres, a través de diseños y propuestas innovadoras. Esta aproximación ha incluido dos ejes transversales: equidad de género y sostenibilidad ambiental.

La experiencia de más de 20 años de financiamiento en la región permiten destacar algunos elementos conceptuales y estratégicos derivados de las evaluaciones de proyectos del FIDA en la región:

- La reducción de la pobreza rural requiere de políticas y programas claramente focalizados, tanto en la población objetivo, como en área geográfica.
- La inversión social mejora el entorno y calidad de vida del poblador rural, pero la reducción de la pobreza requiere de incrementos sostenibles en los niveles de ingreso de las familias pobres rurales.

- El proceso dinámico de desarrollo rural constituye un entorno muy favorable a la reducción de la pobreza, estimulando la demanda de los mercados locales de bienes y servicios y generando oportunidades de empleo.
- La mejora del ingreso debe considerar no solo el crecimiento de la producción y productividad agropecuaria familiar, la pequeña industria agropecuaria y no agropecuaria, sino también la generación de oportunidades de empleo asalariado rural y urbano.
- El diseño y planificación de los programas de desarrollo rural y alivio a la pobreza, deben realizarse en forma participativa en el ámbito de las comunidades rurales y constituir el elemento de base de los planes de desarrollo municipal y regional.

5

Oportunidades y Desafíos

Oportunidades y Desafíos

Oportunidades y Desafíos

A. Oportunidades para reducir la pobreza rural

Las oportunidades y los desafíos del FIDA en la región de América Latina y el Caribe guardan una relación directa con el carácter sumamente heterogéneo de la pobreza rural, la reducción general de la participación directa de los gobiernos en los programas de erradicación de la pobreza y la apertura de mercados regionales y mundiales dinámicos. Contrariamente a lo que se había esperado, durante la fase posterior al ajuste estructural, la inversión pública no fue sustituida por la privada en los sectores más críticos del desarrollo rural tales como: los servicios financieros, la extensión e investigación agrícola, la infraestructura rural, o los servicios de apoyo a los pequeños agricultores. Como consecuencia de ello, la exposición prematura de los productores agrícolas pobres a una economía orientada hacia el mercado, ha aumentado el nivel de pobreza de quienes tienen un limitado acceso a los bienes y medios de producción o a los conocimientos técnicos y el nivel de instrucción necesarias para encontrar fuera del sector rural un empleo asalariado.

Algunos factores esenciales para el desarrollo rural y la mitigación de la pobreza son la potenciación del papel de la sociedad civil organizada, del sector privado y la continua intervención del Estado en un papel subsidiario de apoyo al desarrollo equitativo de la sociedad rural. Este proceso requiere además de una acción concertada de las instituciones financieras y la partici-

pación sistemática del FIDA. Hoy en día, estas acciones concertadas se hallan aún en una fase inicial de operacionalización, habiéndose logrado un alto nivel de coordinación en algunos países de la región. Por lo tanto, para formular políticas y estrategias factibles de desarrollo rural y reducción de la pobreza, es necesario definir un conjunto de criterios que correspondan a los determinantes de la pobreza específicos para cada grupo social y para cada región agroecológica.

Apoyar a las comunidades étnicas nativas y minoritarias

Tal como se ha indicado anteriormente, las comunidades campesinas indígenas representan el grupo más importante dentro del sector de la población rural pobre de los países de América Latina y el Caribe (33%). Debido a su nivel de pobreza, constituyen el grupo-objetivo prioritario del FIDA en el diseño de proyectos en apoyo a los esfuerzos de las poblaciones indígenas por promover su propio desarrollo, incluyendo el manejo y conservación de sus recursos naturales. Buscar una estrategia única para poblaciones indígenas resulta complicado por el hecho de que hay más de 200 grupos étnicos nativos americanos diferentes en toda la región, incluidas las minorías étnicas africanas. Estas últimas, constituyen un importante sector de la población en la región de la costa atlántica de América Central, Brasil, las Islas Caribeñas, Cuba y República Dominicana.

Desde el inicio de sus actividades, hace 21 años, el FIDA ha orientado una parte importante de sus recursos de préstamos y donaciones hacia el apoyo a las comunidades indígenas. En el futuro esta orientación se ampliará porque las comunidades indígenas constituyen los grupos mayoritarios del sector de pobreza estructural en las zonas rurales de la región de América Latina y el Caribe. Las principales oportunidades para el apoyo del FIDA se hallan en las propuestas estratégicas siguientes: a) apoyo a los grupos indígenas en el logro del reconocimiento jurídico de los territorios en los que viven y trabajan; b) prestación del apoyo técnico y financiero indispensable para integrarles de manera gradual y equitativa en los mercados existentes; c) apoyo a la movilización de la inversión pública para subsanar el déficit que se registra en las zonas rurales en cuanto a educación, salud, vivienda e infraestructura

física local; y d) fortalecimiento de las organizaciones indígenas para que participen eficazmente en la gestión de los programas de conservación de recursos naturales (ver Recuadro 4).

Eliminar las desigualdades de género en las zonas rurales

Un tema de intervención prioritaria para el FIDA en la región de América Latina y el Caribe es la eliminación de los factores de discriminación que afectan a la mujer rural, ya que es ella quien suele sufrir la forma de pobreza más grave dentro de las comunidades y los hogares rurales. Algunos estudios recientes sobre las condiciones sociales y económicas de las mujeres rurales, indican que las desventajas sociales y económicas tradicionalmente relacionadas con las diferencias de género, tales como una elevada tasa de analfabetismo, un escaso nivel de instrucción y salarios más bajos, aun siendo importantes de por sí, no son suficientes para explicar las complejas desigualdades que afectan a la mujer en las zonas rurales. Algunos de los factores de discriminación más importantes están arraigados en el entorno cultural del medio rural: el machismo, los prejuicios basados en el sexo y presentes en el derecho consuetudinario y en los marcos jurídicos e institucionales de los países. Este último caso está representado por los obstáculos jurídicos relacionados con la herencia, la compra y tenencia de la tierra; por la exclusión de la mujer rural como beneficiaria directa de programas de crédito; o por las restricciones jurídicas asociadas con la compra y venta de bienes de valor.

En sus iniciativas de inversión, el FIDA proporciona un fuerte apoyo a los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil para que persigan activamente el cambio político mediante la creación de conciencia entre la población acerca de la importancia de mejorar la situación y condición jurídica de la mujer. En este contexto hay al menos tres factores clave para mejorar las condiciones de vida de las mujeres rurales: a) el acceso a la propiedad sobre la tierra; b) el acceso a los servicios formales financieros y de asistencia técnica; y c) el acceso a un buen nivel de instrucción y a oportunidades de capacitación con el fin de mejorar la competencia técnica y directiva (ver Recuadros 5 y 6). Este último factor permite acrecentar la capacidad de la mujer del campo para ingresar en la producción y en mercados de trabajo rurales y

Recuadro 4

Situación de equilibrio entre la autonomía y la participación: la experiencia del FIDA con los Aguarunas del Perú

El Proyecto de Desarrollo Rural del Alto Mayo, ejecutado en Perú y finalizado en 1988, permitió al FIDA reconocer las necesidades globales de intervención en las minorías indígenas. La primera de estas necesidades se refirió al derecho a la tierra como condición sine qua non para integrar a la población indígena en la economía nacional. La viabilidad cultural puede salvaguardarse únicamente mediante una residencia ininterrumpida y un uso continuo de las tierras tradicionales.

El valle del Río Mayo estuvo aislado del resto del país hasta que la construcción de la Carretera Marginal permitió su acceso, en los años setenta. A partir de ese momento, se inició la llegada de colonos espontáneos procedentes de la Sierra y de la Costa, que quintuplicaron la población. Tras un cambio tan notable, los Aguarunas se convirtieron en una minoría desfavorecida en su propio territorio tradicional. Una de las actividades del proyecto FIDA consistió en apoyar la obtención de títulos de propiedad sobre la tierra a las nueve comunidades Aguarunas que vivían en la cuenca del Alto Mayo. Como resultado, las comunidades pudieron obtener del gobierno títulos y derechos de propiedad sobre las tierras comunales, antes de que llegara a la región el grupo más grande de inmigrantes. Así pues, las nueve comunidades llegaron a poseer unas 60.000 hectáreas de tierra, de las cuales alrededor de 17.000 hectáreas eran adecuadas para la producción agrícola intensiva. De este modo las comunidades pudieron continuar sus actividades tradicionales de cultivo migratorio, caza, pesca y la recolección de nueces y frutos del bosque.

Otro importante requisito para satisfacer las necesidades de las comunidades nativas guardaba relación con la educación y el establecimiento de servicios de extensión adecuados. Resultó claro que el empleo del español, tanto en la educación, como en la extensión y capacitación de carácter informal, era poco adecuado para alcanzar a la población que había vivido prácticamente aislada has-

ta los años setenta y que desconocía casi del todo las nociones de propiedad, cantidad y dinero. El crédito, por ejemplo, fue la causa de numerosos problemas para algunos Aguarunas, tanto individual como colectivamente. Muchos de los que obtuvieron créditos, fueron acumulando atrasos porque no consiguieron entender exactamente qué era el crédito y en consecuencia, se sentían inseguros al respecto. Los extensionistas solamente hablaban español, por lo cual los aguarunas monolingües, es decir, la mayoría, no podían entender las explicaciones acerca del crédito o la extensión agrícola. Además, los padres desconfiaban de la utilidad de la escuela y había un número elevado de alumnos que abandonaban los estudios. Entre las muchachas y los muchachos se produjo una brecha sociocultural dado que las niñas asistían a clase menos que los varones. Los jóvenes aguarunas "modernizados" trataban de casarse con muchachas de la población mestiza, las cuales consideraban favorablemente las uniones interraciales ya que conllevaban el acceso a las tierras nativas. Esta situación dio lugar a un proceso de intenso mestizaje local.

En julio de 1987, para tratar de sistematizar estas experiencias, el FIDA organizó un seminario sobre los aspectos técnicos, pedagógicos y administrativos de la educación bilingüe en el Alto Mayo. En el seminario se recomendó que se produjera un texto de gramática Aguaruna; que se actualizara y ampliara el diccionario Aguaruna / Español ya existente, que estaba casi siempre agotado; que se tradujeran y adaptaran al idioma local los libros de matemáticas en español que ya se utilizaban; y que se introdujera el ábaco. Se prepararon libros sobre la flora y la fauna locales y la historia Aguaruna con objeto de mantener la cultura y la identidad de este pueblo. Este enfoque, así como los esfuerzos adicionales por realzar la calidad de los recursos humanos y fortalecer los vínculos comerciales con la economía regional, mejoraron notablemente las condiciones de vida de los Aguarunas y mejoraron el proceso de integración gradual en la sociedad peruana.

Recuadro 5

Microempresas de mujeres basadas en actividades tradicionales: el Proyecto de Desarrollo Agrícola en Chuquisaca Norte, Bolivia

La artesanía textil ha sido una actividad tradicional de las comunidades indígenas de las tierras altas de Bolivia. Por consiguiente, resultaba natural incluir un componente de artesanía en el proyecto de desarrollo rural apoyado por el FIDA en 1983. Sin embargo, y a pesar de las expectativas, durante los primeros años los resultados de esta experiencia fueron poco satisfactorios. La causa de este fracaso inicial residió en la escasa comprensión del papel de la artesanía, en la dinámica de la economía campesina de las tierras altas bolivianas. En Tarabuco y Jalqâ, las dos comunidades indígenas seleccionadas para participar en el proyecto, los tejidos artesanales constituyen una actividad estacional complementaria de la agricultura. Es muy raro que una mujer pueda dedicar todo su tiempo a la artesanía, ya que en la mayoría de los casos se trata de una actividad que realizan simultáneamente a las tareas del hogar, la cría de animales o el cultivo del huerto doméstico. Gran parte de los tejidos se destinaban al uso de la familia, lo que explicaba una organización del trabajo muy simple.

Otra dificultad en la ejecución del proyecto fue que no se disponía de experiencias de proyectos productivos anteriores dirigidos a las mujeres de la región y administrados por éstas. Probablemente, es esta la causa de que en la concepción inicial del componente se decidió erróneamente poner el acento en la promoción de la artesanía, y no en las iniciativas específicas destinadas a mejorar la condición social y económica de las mujeres rurales dentro de la comunidad indígena. Así pues, cuando en 1998 se reorientó este componente para centrarlo sobre todo en la creación de talleres artesanales comerciales organizados y administrados por mujeres, en un principio los hombres se opusieron a tal actividad porque temían que las mujeres abandonaran sus tareas reproductivas tradicionales. Esta dificultad pudo resolverse mediante la participación firme y activa de éstas en los talleres, que modificó progresivamente el delicado equilibrio de género de sus comunidades.

La estrategia se dirigió principalmente a fortalecer la capacidad de gestión de las mujeres que conducían los talleres, e introducir gradualmente el concepto de mejora de la calidad, buscando nuevos canales de comercialización. El proyecto ayudó a los talleres a organizar fondos rotatorios para facilitar la adquisición de materias primas e insumos de buena calidad, y brindó capacitación para recuperar las técnicas ancestrales de tejido y teñido. Ahora, las mujeres han aprendido que lo importante no es lograr producir un gran volumen de artesanías, sino que tener un criterio comercial que recomiende la venta selectiva a clientes interesados.

La producción ha ido en aumento cada año y el número de tejedoras se ha estabilizado, pero estas trabajan con más eficiencia y realizan productos de mejor calidad. Se estima que entre 1988 y 1992 alrededor de 300 tejedoras produjeron más de 7.000 piezas, con un valor bruto de ventas de USD 67.000. En 1992 participaban en el proyecto 13 comunidades, organizadas en cinco talleres. Además, la producción había alcanzado una calidad superior y mejores precios. La retribución de las tejedoras dependía del tamaño y la calidad de sus tejidos. Los talleres recibían una compensación en dinero por cada unidad adicional que producían y por los tejidos de mejor calidad. Gracias al fondo rotatorio, las tejedoras recibían su pago inmediatamente.

De esta experiencia se han extraído varias enseñanzas: i) existía ya un conocimiento ancestral en las tejedoras; ii) existía un mercado (en las zonas rurales y un eventual mercado extranjero para el futuro); iii) la adopción de un enfoque basado en la comunidad y no en el trabajo individual confirió sostenibilidad al proyecto y brindó a las tejedoras mayor poder de negociación ante los compradores de sus productos y los vendedores de materias primas; iv) las mujeres se transformaron gradualmente en propietarias del proyecto, asumieron mayores responsabilidades de gestión, y aunque muchas de ellas no sabían leer ni escribir hicieron un esfuerzo especial para aprender contabilidad y técnicas sencillas de gestión.

Recuadro 6

Feminización del trabajo rural: el caso de la producción de flores para la exportación en el municipio de Villa Guerrero, México

Más del 50% de las empresas mexicanas que producen flores para la exportación están ubicadas en el municipio de Villa Guerrero, en el Estado de México. Casi el 93% de la producción se exporta a Estados Unidos, tratándose en su mayor parte de una producción en invernadero con empleo intensivo de mano de obra femenina.

El mercado de flores de Villa Guerrero presenta tres características destacadas. La producción de flores de invernadero genera un empleo intensivo de capital y de mano de obra, pero además, hay otro aspecto que reviste mayor interés para la reducción de la pobreza rural: según un estudio reciente,[23] una hectárea de flores de invernadero genera de 15 a 20 puestos de trabajo permanentes (equivalentes, a 5.000 días de trabajo anual). En Villa Guerrero existen 3.750 hectáreas de invernaderos que producen flores para la exportación.

La segunda característica del mercado consiste en una evidente feminización del trabajo. Alrededor del 70% de las tareas de producción en invernadero y embalaje de las flores se halla a cargo de mujeres. El proceso productivo se divide en cuatro fases: siembra, prácticas de cultivo, corta de las flores y embalaje, y entre las distintas actividades productivas existe una división del trabajo predeterminado en función del sexo. Las empresas más grandes han establecido sistemas de trabajo que se basan en incentivos económicos, proporcionales

[23] Lara Flores, Sara María. La producción de flores de exportación en México: *Un espacio para el empleo femenino*. En: *"Mujeres: relaciones de género en la agricultura"*. CEDEM, Santiago de Chile, 1995.

a la productividad de la mano de obra, más que en un sueldo fijo mensual. Asimismo ofrecen a sus trabajadores protección sanitaria y participación en sistemas de seguridad social, a diferencia de las empresas más pequeñas que no brindan protección social alguna.

Una tercera característica es la tendencia a contratar sobre todo a personas jóvenes, e incluso adolescentes. Una encuesta efectuada en la zona demostró que el 65% de las mujeres contratadas tenían edades comprendidas entre 13 y 22 años, con un promedio de 17 años. De estas, aproximadamente el 20% había comenzado a trabajar a los 13 años de edad.

Aunque aún no se ha llevado a cabo una evaluación social y económica formal de esta actividad, son evidentes sus repercusiones positivas en las condiciones de vida de las familias rurales, así como en la autonomía de las mujeres participantes. Antes de ingresar en el mercado de flores de Villa Guerrero, la única forma de ganar dinero de que disponían estas mujeres rurales consistía en prestar servicio doméstico a las familias acomodadas de Toluca y Ciudad de México.

urbanos competitivos. Es probable que el proceso de descentralización en curso en toda la región, mediante el cual se está dotando a las municipalidades rurales de autonomía política y financiera, promueva una mayor participación de las mujeres rurales en los procesos locales de adopción de decisiones políticas.

El FIDA está utilizando varios instrumentos en el ámbito de sus programas y proyectos, que contribuyen a realzar considerablemente el papel de la mujer rural dentro de las comunidades rurales y los hogares. Se presta especial atención a que las oportunidades productivas que se brindan a la mujer le permitan conciliar su función reproductora, con sus responsabilidades de agente económico y miembro de la comunidad. Sin embargo, habrá que recorrer aún un largo camino para lograr una verdadera igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en cuanto a la generación de ingresos, el acceso a bienes de valor y a las condiciones de vida, sociales y políticas en las zonas rurales.

Potenciar y fortalecer el capital social local

Las actividades encaminadas a fortalecer las instituciones locales y asegurar la participación de los beneficiarios en las iniciativas de reducción de la pobreza aumentarán el impacto, la eficiencia y la sostenibilidad de las iniciativas de desarrollo rural. Se reconoce que potenciar la capacidad de acción de la población rural pobre, no significa solamente la capacitación a los dirigentes rurales en el manejo de recursos transferidos a las organizaciones campesinas de base. La experiencia adquirida por el FIDA confirma que tan importante como la capacitación en la eficacia de proyectos de inversión, es el establecimiento de mecanismos para determinar las demandas de las poblaciones rurales pobres, manteniendo una participación equilibrada de hombres y mujeres.

Mediante las recientes políticas gubernamentales de descentralización y la aparición de una variedad de instituciones civiles en el medio rural (principalmente ONG y organizaciones de base), se han logrado nuevos avances en lo referente a la participación de la sociedad. No obstante, los resultados

empíricos no son concluyentes. El proceso de descentralización puede perder eficacia debido al "padrinazgo" político en la elección de los oficiales locales, y las instituciones civiles pueden verse afectadas por la carencia de capacidad administrativa, la responsabilidad social, la adhesión a doctrinas ideológicas, etc. Además, es posible que las comunidades rurales tradicionales y las organizaciones campesinas no estén en condiciones de tratar a sus miembros más débiles de manera equitativa, lo cual aumentaría la diferenciación entre el grupo y el individuo.

Los resultados de los programas de alivio de la pobreza indican que es necesario desplegar esfuerzos por fortalecer el capital social local, por motivos tanto económicos como sociales. Los primeros guardan relación con las oportunidades de incrementar la sostenibilidad de las iniciativas de desarrollo rural mediante la reducción de los costos de transacción de la población rural pobre en cuanto a insumos, servicios y mercados de productos. Los segundos son particularmente importantes para los campesinos sin tierra y los trabajadores rurales en busca de empleo en los mercados de trabajo rurales y no rurales, en la medida en que los mecanismos de protección social tradicionales pueden sustituir a la tierra como el principal y a veces el único bien disponible para asegurar la supervivencia económica. Así pues, el diseño de las innovaciones institucionales destinadas a fomentar la democracia participativa e incrementar el capital social local en las zonas de pobreza rural, combinando la preocupación por el crecimiento de la productividad con la equidad, constituye una de las principales oportunidades para la próxima generación de iniciativas de reducción de la pobreza.

Competitividad y globalización de los mercados

Como la creciente influencia de los mercados mundiales está obligando a los países en desarrollo a formular nuevos enfoques de desarrollo económico y de erradicación de la pobreza, asimismo está modificando la mentalidad de los organismos internacionales que trabajan en pro del desarrollo y la reducción de la pobreza rural. Sin embargo, la falta de información sobre el terreno impide conocer a fondo el impacto de la globalización sobre la pobreza rural y de las posibles opciones que han de repercutir en beneficio de los

grupos rurales más desfavorecidos. Según los datos empíricos, la globalización ha ampliado las oportunidades de generación de ingresos en la región de América Latina y el Caribe hacia dos esferas principales: a) expansión de las exportaciones para los países que ofrecen ventajas comparativas bien establecidas, respecto de determinados productos y que ya han comenzado el proceso de integración en los mercados internacionales (por ejemplo, cultivos hortícolas en el norte de México; frutas y vino en Chile central; carne en la Argentina; y soya en Brasil); y b) sustitución de las importaciones, en su mayor parte en los sectores agroindustrial y de elaboración de alimentos, sobre la base del fuerte apoyo político que estas actividades han recibido de varios gobiernos (como por ejemplo, en los países de América Central).

Aunque no hay ningún motivo intrínseco que limite el acceso de los productores en pequeña escala a estas oportunidades, en realidad estos se ven amenazados por la mayor competitividad de las empresas más grandes que tienen vínculos más estrechos con los mercados. Además, los mercados de productos internacionales en los que están obligados a ingresar los pequeños agricultores que tienen una escasa capacidad para hacer frente al riesgo, son notablemente inestables y con frecuencia en los países importadores, aplican un conjunto de medidas proteccionistas.

A pesar de estas dificultades, hay varias oportunidades comerciales para que los productores en pequeña escala puedan lograr cierto grado de competitividad en los mercados regulados por la competencia internacional. Para ello es necesario a su vez, que los pequeños agricultores modernicen y diversifiquen sus sistemas de cultivo e identifiquen sectores específicos del mercado, sobre todo para las exportaciones no tradicionales, incluidos los cultivos orgánicos, y expidan certificados de origen oficiales. La información disponible indica que las principales restricciones que han de eliminarse incluyen, entre otras: a) bienes/productos de baja calidad; b) mal funcionamiento del mercado en cuanto a créditos y seguros; c) limitado acceso a las nuevas tecnologías e información; y d) elevados costos de transacción relacionados con los mercados. No obstante, en base a las enseñanzas extraídas de los agricultores que no se hallan en condiciones de pobreza, es probable que el sistema de incentivos establecido por el marco institucional nacio-

nal represente un mecanismo de activación decisivo, para que el proceso de cambio hacia el logro de la competitividad se realice de manera satisfactoria.

Sin embargo, las nuevas oportunidades de mercado relacionadas con los mercados mundiales, no deben ocultar el hecho de que el principal punto fuerte de la economía campesina, sigue siendo el suministro de cultivos comerciales o alimentarios a los mercados internos y subregionales.[24] En las economías liberalizadas actuales, la motivación de las inversiones en la producción de cultivos alimentarios ya no radica en la seguridad alimentaria nacional ni en la capacidad de absorción de la mano de obra de la agricultura tradicional, sino en las ventajas comparativas de la agricultura en pequeña escala (derivadas a menudo de condiciones microclimáticas específicas) respecto del suministro de productos tradicionales a un costo inferior al de la agricultura en gran escala y al de los abastecedores extranjeros. Para mantener o recuperar este margen competitivo, los pequeños agricultores deben superar las restricciones actuales en cuanto a calidad de la tierra, tecnología, crédito, servicios de extensión e infraestructura de comercialización.

Desarrollo de tecnología para pequeños agricultores y pequeñas empresas rurales

La investigación agrícola y la generación de tecnología son factores decisivos para incrementar la productividad agrícola y los rendimientos de los agricultores y la mano de obra agrícola, reduciendo de esta manera la pobreza y satisfaciendo las futuras necesidades alimentarias a precios razonables, sin deteriorar de manera irreversible la base de recursos naturales. El desarrollo de tecnología para los pequeños agricultores, está vinculado a las iniciativas de reducción de la pobreza rural de dos maneras fundamentales: a) una tecnología adecuada contribuirá a incrementar la productividad tanto de la tierra como de la mano de obra, a aumentar los ingresos de los hogares y a reducir la presión sobre la base de recursos naturales; y b) dado que el crecimiento de la producción agrícola constituye el motor principal que impulsa a la economía no agrícola rural, todo incremento significativo en el suministro

[24] Absalón Machado, Apertura económica y economía campesina. Buenos Aires Argentina Siglo XXI Editores 1991.

de productos por parte del sector de los pequeños agricultores, tendrá un nuevo impacto positivo que se manifestará en forma de fuentes adicionales no agrícolas de empleo e ingresos en las áreas rurales.

A largo plazo, la migración y la diversificación económica serán necesarias para establecer un mejor equilibrio entre la población y los recursos naturales en las zonas frágiles, pero las tendencias actuales que se registran en la población y el empleo no rural demuestran que el número de personas que dependen de la agricultura seguirá creciendo por algunos decenios. Por lo tanto, la necesidad de incrementar la productividad del sector agropecuario, un sector en el que los pequeños agricultores ya han adquirido o podrían adquirir ventajas comparativas, en las tierras tanto fértiles como frágiles, constituye un factor importante para la reducción de la pobreza rural. Esto requiere, a su vez, que se elaboren y difundan tecnologías mejoradas que cumplan tres criterios fundamentales: a) las tecnologías tienen que ser apropiadas para la producción agropecuaria en pequeña escala, incluidas las actividades agroforestales y la elaboración de productos agropecuarios con valor añadido; b) se deben introducir nuevos métodos mejorados de cultivo y de elaboración para proteger los recursos naturales y la biodiversidad; y c) los alimentos y las fibras producidos mediante la nueva tecnología no deben ser peligrosos para la salud humana.

La experiencia adquirida hasta la fecha indica que el apoyo del FIDA a la investigación agrícola ha tenido un efecto catalizador, a fin de orientar los recursos y mano de obra adicionales hacia la solución de los problemas de la población pobre del campo. Las innovaciones técnicas ya introducidas y cuya viabilidad para los pequeños agricultores ya se ha comprobado, se han incorporado en el diseño y la ejecución de los proyectos a fin de promover su difusión entre los grupos objetivo en un lapso de tiempo mínimo. El interés del FIDA por la investigación agrícola y el desarrollo de tecnologías se centra en dos esferas principales: a) el pleno aprovechamiento de la tecnología tradicional y la tecnología derivada de la revolución verde; y b) el uso previsible de la biotecnología. Dentro de este marco, la oportunidad prioritaria para el FIDA es apoyar la investigación sobre los cultivos y las zonas agroecológicas que han sido marginados por la revolución verde, debido a obstáculos institucionales y económicos.

En la mayor parte de las zonas rurales desfavorecidas de América Latina y el Caribe, es aún necesario aplicar una combinación de tecnologías tradicionales mejoradas y tecnologías modernas posteriores a la revolución verde. Los efectos que se indican a continuación ilustran la contribución potencial de dichas tecnologías en las tres zonas agroecológicas principales:

- En las **zonas semiáridas**, el objetivo consiste en identificar, ensayar y promover sistemas de aprovechamiento de la tierra que, teniendo en cuenta la escasa productividad intrínseca de la biomasa del ecosistema, resulten igualmente idóneos desde el punto de vista ambiental para sus condiciones de fragilidad. La combinación de pastizales, cultivos alimentarios y árboles frutales en los sistemas agroforestales o agropastorales, se indica a menudo como un posible sistema para que estas zonas proporcionen a la vez alimentos, forraje, combustibles y productos animales.
- Desde el punto de vista meramente agronómico, el apoyo a la investigación sobre cultivo en **laderas** debe centrarse aún en el desarrollo de tecnología para controlar la erosión edafológica. Dado que la mano de obra es el factor más importante que limita la adopción de tecnología en las laderas, existe la posibilidad de que mediante el desarrollo de la tecnología sea posible asignar un menor número de trabajadores a las labores agrícolas de gran intensidad de uso de mano de obra, tales como la preparación de la tierra, el control de malezas y la cosecha.
- En las **zonas tropicales húmedas**, al aumentar la presión poblacional, la producción basada en las prácticas de corta y quema intensifica la rápida degradación del suelo. El descenso de la fertilidad de los suelos y el aumento de la incidencia e intensidad de los agentes patógenos de las plantas, son las dos causas principales del bajo nivel de productividad agrícola que ocurre tras desbrozar la cubierta forestal. Lamentablemente, esta región ha sido menos estudiada desde el punto de vista ecológico que los otros tipos de ecoregiones de América Latina y el Caribe. Entre las líneas de investigación más prometedoras figuran el establecimiento de sistemas agrícolas sostenibles en zonas con temperaturas elevadas y con un alto nivel de humedad durante todo el año. Además, un sistema de barbecho bien administrado contribuirá a sostener la agricultura de dos maneras: a) restableciendo la fertilidad del suelo; y b) reduciendo la

maleza, se reducen los organismos patógenos, insectos y los nemátodos que aparecen en el período posterior a la cosecha y que llegan a ser un problema después de algunos años de labranza.

Oferta de servicios eficaces de asistencia técnica

La extensión [25] la capacitación y los sistemas de transferencia de tecnología son componentes esenciales del enfoque del desarrollo rural aplicado por el FIDA en la región. De especial interés para el Fondo es la compleja interacción, eficacia y coordinación que se necesitan entre los servicios de extensión, los sistemas de generación de tecnología agrícola en pequeña escala, los servicios financieros y la protección de los recursos naturales. En la actualidad, la competitividad de los mercados es el tema principal del debate sobre la función de los servicios de asistencia técnica en la reducción de la pobreza rural, debido a la evolución hacia unas economías y mercados globalizados. Esta tendencia permitirá a los pequeños agricultores contar con tecnologías modernas y de vanguardia y con sistemas de cultivo diversificados, que estén orientados hacia sectores específicos del mercado en los cuales puedan adquirirse ventajas comparativas.

La experiencia del FIDA, en hacer frente a una amplia variedad de situaciones de pobreza rural, indica que: a) para hacer frente a las distintas necesidades de las comunidades rurales se precisan diferentes tipos de servicios de extensión; y b) es improbable que los agricultores asimilen la información sobre producción que reciben de una única fuente, por lo cual se requieren servicios informativos múltiples. Estos argumentos constituyen la motivación práctica para promover una función complementaria entre las actividades de extensión públicas y privadas.

En la nueva generación de proyectos del FIDA, se hace hincapié en el establecimiento de un marco institucional más adecuado para la prestación de servicios de apoyo no financieros sostenibles en las zonas rurales pobres. Se presta atención prioritaria al desarrollo de mercados locales de servicios de

[25] En América Latina y el Caribe, la extensión agrícola corresponde conceptualmente a los servicios de tecnología de la comunicación, que proporcionan operadores nacionales públicos o privados.

extensión y asistencia técnica, más que a la promoción de un determinado tipo de servicio de extensión financiado por el sector público (ver Recuadros 7 y 8). Asimismo, se reconoce la posibilidad de que las comunidades rurales más pobres necesiten programas de inversión, destinados de manera específica al fortalecimiento del capital social. La experiencia del FIDA indica también que los servicios de extensión no son el mejor instrumento para la prestación de servicios de carácter social, ni financiero.

Servicios financieros locales de carácter innovador

El FIDA ha incluido sistemáticamente la prestación de apoyo al establecimiento y fortalecimiento de servicios financieros locales en muchas de sus iniciativas de reducción de la pobreza, a fin de responder a la petición de los agricultores que se sentían marginados por no tener acceso a recursos de capital. Las investigaciones sobre el terreno, realizadas por distintas instituciones, demuestran que la falta de liquidez a corto plazo y la falta de acceso a capital para inversiones a largo plazo, constituyen dos de los obstáculos más apremiantes con los que se enfrenta la población rural en sus actividades económicas. Lamentablemente, las consecuencias de las crisis financieras regionales han impedido que las instituciones de desarrollo internacionales contribuyan a eliminar dichas dificultades en América Latina y el Caribe.

Las disposiciones de carácter político emitidas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, preveían una fuerte reducción de los gastos presupuestarios, lo cual con el tiempo llevó al desmantelamiento de los bancos de desarrollo rural y agrícola estatales. Durante los años 80 el FIDA fue la única institución financiera internacional que siguió trabajando e incluso ampliando sus operaciones, llegando a abarcar también servicios de crédito para actividades productivas, lo que la incentivó a ir aprendiendo de su propia experiencia, no obstante el hecho de que el FIDA fuera una institución joven y pequeña sin prácticamente ningún otro asociado en la esfera del crédito agrícola en pequeña escala.

La estrecha colaboración con los pequeños agricultores y los gobiernos, ha permitido al FIDA formular un conjunto de políticas coherentes para el sector rural pobre en materia de movilización del ahorro y el crédito. Se han

formulado estrategias para el otorgamiento de créditos, el fortalecimiento de los intermediarios financieros, la consolidación de las organizaciones de pequeños agricultores y la participación de estos en los comités locales de crédito. Sin embargo, las iniciativas del FIDA han perdido cierto impulso después de la primera fase de los programas de ajuste estructural, debido al retiro parcial o total de las instituciones y los bancos gubernamentales, respecto de su participación directa en la prestación de servicios financieros y el otorgamiento de crédito. Desde principios de los años 90 las principales instituciones financieras internacionales, han vuelto a formular sus estrategias en materia de servicios financieros a la luz del aumento de los niveles de pobreza en la región de América Latina y el Caribe.

Los proyectos del FIDA[26] en la región, han demostrado que la sostenibilidad de los sistemas financieros depende de que las organizaciones financieras cuenten con políticas y tecnologías de crédito adecuadas, así como de que se financie una cartera de proyectos basada en sólidos criterios económicos. La realización de proyectos de inversiones bien fundamentados y la creación de pequeñas empresas comerciales para los pequeños agricultores constituyen el objetivo principal de los programas de desarrollo rural y agrícola.

Un enfoque moderno requiere, que se respalden y fortalezcan las operaciones comerciales agrícolas y no agrícolas que establece y lleva a cabo el sector de los pequeños agricultores, propietarios del capital inicial, estrechando de esta manera las relaciones con el sector estructurado de las economías locales y regionales y mejorando las condiciones de vida de la población rural. La consolidación de las economías campesinas, incluidos los servicios financieros, está en consonancia con las políticas económicas vigentes orientadas hacia el mercado. Además, la aplicación de tipos de interés positivo, adecuados y el suministro de servicios financieros eficaces, contribuyen a sostener el proceso de desarrollo económico en mayor medida que las subvenciones de préstamos e intereses o propuestas de inversión mal seleccionadas. La flexibilidad constituye un factor indispensable en un enfoque en el

[26] Véanse las evaluaciones preterminal y terminal de los proyectos de Zacapa-Chiquimula y los Cuchumatanes financiados por el FIDA en Guatemala; la evaluación preterminal del proyecto de PRONAPPA en el Uruguay, y la evaluación preterminal del proyecto de PRODAP en El Salvador.

cual la demanda orienta la inversión. El diálogo de política sobre los servicios financieros existentes e innovadores constituye una parte importante de las relaciones cotidianas del FIDA con los gobiernos de la región de América Latina y el Caribe.

Apoyo a las pequeñas empresas rurales

Desde su creación, el FIDA ha reconocido la necesidad de ampliar su estrategia institucional a fin de que ésta no se limite a las actividades productivas agropecuarias. En la región de América Latina y el Caribe las familias rurales pobres obtienen cada vez más ingresos de actividades no agrícolas. En los últimos decenios esta tendencia se ha acentuado, por el aumento de la presión demográfica sobre las tierras cultivables, la reducción del tamaño de las fincas, y la integración gradual de regiones rurales pobres en la economía de mercado. Se estima que por lo menos un tercio de la población rural no tiene acceso a la tierra y que una proporción importante de las tierras que poseen los campesinos se encuentra en zonas agroecológicas no adecuadas para la agricultura.

Sin embargo, no debe interpretarse que el interés del FIDA por un concepto más amplio de desarrollo rural, suponga una elección obligada entre uno u otro enfoque, es decir, o apoyo al desarrollo agrícola o apoyo a empresas agroindustriales innovadoras que puedan ayudar a reducir la pobreza rural. El concepto en cuestión forma parte de una estrategia general de desarrollo rural, que adopta un enfoque flexible para responder a los cambios que se producen en el contexto de las relaciones entre el medio rural y el urbano en la región de América Latina y el Caribe. Esta estrategia más amplia reconoce el valor del enfoque por hogares, así como la contribución de cada miembro de la familia y las actividades diversificadas que éstos realizan.

Las pequeñas empresas del medio rural realizan una vasta gama de actividades, que van desde la manipulación de los productos agrícolas después de la cosecha, a los procesos de elaboración y a los servicios. En relación con los proyectos de desarrollo, es importante efectuar una distinción entre microempresas domésticas o de subsistencia y microempresas con claros fines comerciales e industrias o servicios rurales en pequeña escala. La pri-

Recuadro 7

Creación de mercados locales de servicios: experiencias del Proyecto de Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra (FEAS) del Perú

El FEAS fue concebido en los años en que el sistema de extensión agrícola en Perú mostraba claros signos de agotamiento. El FEAS no se planteó sustituir la extensión sino desarrollar un esquema alternativo que pudiera llegar a los campesinos que no eran alcanzados por el sistema. En dicho contexto, no había lugar para imaginar contingentes adicionales de técnicos de un proyecto público atendiendo a familias campesinas de la sierra peruana. En cambio, era posible pensar que los propios campesinos contrataran a los técnicos que necesitaran. ¿Pero podían los campesinos contratar? ¿Existían los técnicos para contratar? ¿Esos técnicos podrían transferir tecnologías probadas a los campesinos?

Estas fueron las primeras preguntas que se hicieron en el diseño del proyecto. Los sondeos indicaron que los campesinos estaban dispuestos a contratar y pagar por los servicios. Pero aún cuando el proyecto se reconoció como un proyecto de transferencia de tecnologías, un tributo al viejo concepto de la extensión, introdujo cambios cruciales al definir su objetivo y estrategia. En efecto, el objetivo del proyecto fue definido como la promoción de mercados de servicios de asistencia técnica. Su propósito no era la transferencia en sí misma sino crear el medio para una transferencia continua, más exactamente, un medio para responder a necesidades cambiantes.

El instrumento central del FEAS fue la denominada cuenta de transferencia tecnológica. Esta consistía en fondos destinados a financiar a los campesinos en la contratación de asistencia técnica. Los campesinos, a través de una organización reconocida, presentaban una solicitud al proyecto indicando el servicio deseado y el oferente a contratar. El proyecto evaluaba la solicitud y transfería recursos, depositando los mismos en una cuenta bancaria abierta para este efecto por la organización, la que contrataba al oferente, supervisaba su trabajo y efectuaba los pagos por el servicio.

El FEAS se ejecutó en 134 distritos de 5 provincias de Perú. Estos distritos representaban el 9,2% del territorio nacional y el 11,6% de la población. Por su diversidad ecológica y cultural, permite afirmar que la estrategia respondió a una amplia gama de situaciones. Las organizaciones atendidas fueron 626 y con ellas se suscribieron 958 contratos por tramos y 126 contratos marco que generaron 393 adendas. En total 1.351 contratos efectivos. El número de asistentes contratados por las organizaciones fue de 1.401 y se generaron 2.666 contratos entre organizaciones de productores y oferentes de servicios. De manera complementaria, 128 organizaciones en el sur de Perú lograron captar crédito de la banca comercial por 15 millones de dólares. En una muestra de 181 planes que fueron concluidos e involucraban a 8.399 usuarios, se comprobó un aumento del VBP en 67% y del 52% en los ingresos. Se transfirieron recursos por valor de US$ 10.115 por organización. Se estima que las familias que recibieron servicios de asistencia fueron cerca de 58 mil con un apoyo promedio de US$ 109 por familia en algo más de tres años. El proyecto transfirió directamente a los campesinos US$ 6.3 millones y movilizó recursos propios de estos por US$ 1 millón (15,8%). En una muestra representativa de 181 contratos con Planes de Negocios concluidos se constató un aumento del valor bruto de producción estimado en 57% y una variación del ingreso per cápita promedio en dichas actividades de 414 a 629 dólares por plan de negocio.

El FEAS demostró que es posible estimular el desarrollo de mercados entre los más pobres y aún en localidades relativamente aisladas. Los demandantes y oferentes existen y la función que puede cumplir el Estado desde sus escalones superiores hasta las municipalidades es facilitar el encuentro de los agentes, ayudar a hacer efectiva la demanda, cubrir los costos de arranque y crear externalidades para que el mayor número de personas pueda lograr beneficios.

Recuadro 8

Creación de mercados regionales de servicios técnicos y financieros en la Sierra de los Cuchumatanes de Guatemala

A principios de los años 90 el FIDA apoyó el Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes, una zona montañosa y relativamente aislada de Guatemala donde la población indígena vive en condiciones de extrema pobreza. En respuesta a la contracción del sector agrícola público, el proyecto reorientó sus esfuerzos de inversión hacia la creación y consolidación de un nuevo mercado de servicios de extensión y crédito. Para lograr este objetivo, el proyecto adoptó una estrategia doble: a) activar y mejorar 15 organizaciones campesinas formales con el objetivo de fortalecer su capacidad como instituciones intermediarias de carácter financiero y técnico; y b) promover la formación de más de 90 organizaciones campesinas informales, tomando como base el número de los comités locales, como por ejemplo las asociaciones de regantes.

Además, el proyecto apoyó a 33 bancos rurales organizados por una ONG especializada (FAFIDESS), dedicados exclusivamente a la prestación de servicios financieros a los campesinos. Hoy en día, estos tres tipos de organizaciones campesinas proporcionan recursos financieros a más de 6.500 beneficiarios del proyecto apoyado por el FIDA, con el fin de satisfacer sus necesidades de inversión y producción. Se han logrado avances considerables en cuanto al suministro de insumos básicos y al fortalecimiento del marco institucional que vincula la producción campesina con las oportunidades de mercado que se ofrecen en otras partes del país.

Gracias al proyecto de los Cuchumatanes se ha adquirido conocimientos y experiencias sumamente valiosas. Las principales enseñanzas son que: a) para que las familias participantes se comprometan a sostener el proceso de movilización de ahorros, a cumplir con las condiciones de concesión del crédito y a efectuar inversiones en recursos humanos en pro de la viabilidad de las organizaciones campesinas, y para que comprendan a fondo la importancia de todo ello, es indispensable que haya un proceso eficaz y continuo de información, promoción e interacción en el seno de las propias familias campesinas y entre

estas, los dirigentes campesinos y los técnicos; b) sin un proceso de diversificación y un incremento continuo del flujo de ingresos de las familias de campesinos, las organizaciones campesinas están en peligro; el incremento de los ingresos permitirá incorporar valor agregado a las materias primas, ampliar los servicios y las actividades comerciales de las cooperativas, y aumentar gradualmente la contribución de los agricultores a los gastos de las cooperativas; y c) directores, técnicos y personal administrativo calificados, son fundamentales para que las organizaciones financieras intermediarias obtengan resultados satisfactorios.

El proyecto ha contribuido a eliminar estos obstáculos mediante la capacitación, los bajos costos de explotación, la introducción de sistemas eficaces de seguimiento, el apoyo técnico proporcionado para adoptar cultivos de alta rentabilidad y la aplicación de programas informáticos modernos para la gestión del crédito y el ahorro. Asimismo, un requisito determinante para asegurar la sostenibilidad futura ha sido la supresión gradual del apoyo en forma de subvenciones.

mera categoría comprende la gran mayoría de las microempresas del sector urbano y rural, que se caracterizan por aplicar procesos muy sencillos que no requieren una capacitación específica; por utilizar los mercados locales para sus productos; por desarrollarse con cantidades reducidas de capital y mano de obra, porque su actividad se limita a una persona o a una sola familia y porque su eventual fracaso trae como consecuencia pérdidas mínimas.

La mayoría de los proyectos incluyen a estas microempresas domésticas en su estrategia de desarrollo, y con gran frecuencia las consideran como un instrumento que añade valor a la producción agrícola y facilita la comercialización de sus productos. A menudo, están orientadas a las mujeres rurales ya que, al tratarse de actividades domésticas, se pueden desarrollar conjuntamente con las tareas del hogar generando menos conflictos en la distribución de las responsabilidades familiares en función del sexo. Este tipo de iniciativa se contempla esencialmente como una ampliación del proceso agrícola, que es capaz de aumentar y potenciar la comercialización de sus productos, y como actividad posterior a la cosecha, que permite manejar productos sumamente perecederos evitando o reduciendo pérdidas en su venta durante el período de máxima producción.

Las empresas de carácter comercial requieren conocimientos técnicos y de gestión específicos, aplican procesos semi industriales que no se basan en conocimientos y prácticas tradicionales, y con frecuencia requieren niveles de inversión más elevados; por consiguiente, a menudo exceden la capacidad de una sola familia o grupo de familias. Cuando existen oportunidades de mercado, los beneficios potenciales de estas iniciativas son superiores a los de las microempresas domésticas y pueden inducir un proceso de desarrollo en una zona determinada, creando una demanda de productos agrícolas y oportunidades de trabajo en la agricultura (ver Recuadro 9). Como ejemplos de actividades de este tipo cabe citar la elaboración industrial o semi industrial de frutas y hortalizas para obtener productos en conserva o deshidratados; centrales de tratamiento de la leche; mataderos de bovinos u ovinos; fábricas de artículos de cuero; establecimientos para el lavado de la lana; empresas de hilado y tejido; pequeñas empresas de construcción; talleres de reparación de vehículos, maquinarias y servicios de transporte.

Las microempresas de subsistencia constituyen un buen punto de partida para el proceso de adquisición de aptitudes en materia de gestión y logro de una capitalización limitada. Esto es válido para los grupos más vulnerables de la población beneficiaria. El diseño del proyecto debe tener en cuenta que la mayor parte de los beneficiarios no necesariamente estarán dispuestos a crear sus propias empresas y asumir los riesgos correspondientes, sobre todo si antes del proyecto la estrategia de subsistencia de la familia se basaba en el trabajo asalariado, que uno o más de sus miembros obtenía de actividades no agrícolas permanentes o temporales. Evaluar los riesgos que supone la creación de una nueva microempresa, así como la aversión de la población, beneficiaria a asumirlos es fundamental para definir las posibilidades y los límites del desarrollo no agrícola. El FIDA, a través de la experiencia de sus proyectos, apoya a las microempresas rurales[27] facilitando el acceso a: recursos productivos, servicios de apoyo, servicios financieros y el acceso a los mercados de los productos.

Desarrollo y regulación de los mercados de trabajo rurales

Recientes estudios sobre el sector rural no agrícola, demuestran que desempeñará una función cada vez más importante en la creación de empleo y en la seguridad alimentaria de los hogares, en la mayor parte de las comunidades rurales desfavorecidas.[28] Uno de los motivos que explican esta tendencia es el limitado potencial del sector agrícola para ampliar el empleo rural. Entre 1950 y 1980, el PIB producido por el empleo no agrícola aumentó un 84% en la región de América Latina y el Caribe, mientras que el empleo agrícola experimentó un aumento solo del 19%. Esto se debió principalmente a la introducción de tecnologías que permiten ahorrar mano de obra en el sector agrícola moderno, a la mayor concentración de la propiedad de la tierra y a la creciente integración de los mercados de trabajo urbanos y rurales (véase el Recuadro 10).

[27] Mediante la aprobación de una donación de asistencia técnica (TAG), en 1999 el FIDA estableció el Programa Regional de Apoyo a la Microempresa Rural (PROMER) con el objeto de brindar apoyo técnico a los proyectos FIDA de la región en el desarrollo de actividades microempresariales.

[28] Reardon, T.; Cruz, M.E. y Berdegue, J. Los pobres rurales en el desarrollo del empleo rural no agrícola en América Latina: paradojas y desafíos, Lima, agosto, 1998.

Recuadro 9

Aumento del valor agregado de los cultivos tradicionales: el Proyecto de Desarrollo Agrícola de Pequeños Productores en Zacapa y Chiquimula, Guatemala

Aunque en la formulación inicial del proyecto, no se incluían componentes específicos directamente relacionados con la comercialización y elaboración de productos agrícolas, la re-formulación de su estrategia permitió orientar los recursos disponibles hacia estos dos sectores, dados los cambios en las oportunidades de mercado. Entre las diversas modificaciones estratégicas introducidas deben mencionarse dos casos: a) las mejoras en el proceso de comercialización del frijol negro en Chiquimula; y b) la construcción de una planta de secado y elaboración de café en Zacapa.

Frijoles negros en Chiquimula. Antes del proyecto, los agricultores solían vender sus productos a intermediarios locales por los canales tradicionales de comercialización. El proyecto promovió la organización de un cierto número de comités de mercadeo integrados por los productores, a fin de que estos vendieran directamente sus productos a los mayoristas de la ciudad de Guatemala y establecieran acuerdos comerciales con los supermercados. Dos factores fueron determinantes para el éxito de esta experiencia: a) la buena calidad de los frijoles negros de Chiquimula, por lo que la demanda regional era elevada; y b) el hecho de que los comités de comercialización dispusieran de maquinaria simple para embolsar los frijoles en bolsas pequeñas de 1kg con un costo muy bajo. Una evaluación preliminar demostró que los agricultores estaban en condiciones de obtener un incremento del 20% en el precio de venta, una vez deducidos los costos de los insumos, empaque y del transporte a la ciudad de Guatemala. El impacto total de la diferencia de precios obtenida en la zona del proyecto se ha estimado en USD 300.000 anuales.

Una secadora de café en Zacapa. Un sub proyecto experimental financió la construcción de una secadora de café y el suministro de equipos de extracción de pulpa para pequeños grupos de productores cafeteros de La Unión (Zaca-

pa). La inversión en la secadora de café se elevó aproximadamente a USD 10.000, que fueron reembolsados por 22 productoresAdemás, el establecimiento ofrecía sus servicios a otros agricultores, cobrándoles una tarifa ligeramente superior a la que se aplicaba a los miembros. Dos resultados fueron evidentes: a) una reducción de un tercio del costo del secado con respecto al precio que cobra la secadora privada local, lo que permitió a los agricultores duplicar sus ingresos netos obteniendo, el grupo, unos ingresos adicionales de USD 18.000 por año y aproximadamente 700 días de trabajo adicional; y b) que en vista de esta marcada diferencia en el costo del secado, los intermediarios locales aumentaron el precio del café elaborado para todos los productores de la zona. Basándose en la experiencia positiva de La Unión el proyecto, ayudó a financiar otras cinco secadoras de café, en beneficio de más de 150 pequeños productores.

De estas dos experiencias pueden extraerse varias enseñanzas útiles:

a) Se necesita más capacitación sobre gestión, para persuadir a los pequeños agricultores a que asuman el doble papel de productores y procesadores, ya que los interesados no están familiarizados con conceptos como flujo de caja, inventario, fondos para riesgos o depreciación.

b) Los pequeños productores se sienten directamente responsables de su parte del crédito total solicitado y olvidan que el deudor institucional es la empresa, que debe administrarse como unidad de producción autónoma y autosostenida (y no como mecanismo de protección mutua).

c) Lo que es quizá más importante, es el hecho que pequeñas innovaciones en materia de comercialización y elaboración de los productos agrícolas pueden incrementar los ingresos netos de los productores en medida mucho más grande que la mayoría de las tecnologías de campo convencionales y poner fin a la dependencia de un sistema financiero local muy poco equitativo.

Recuadro 10

Mercado laboral y la producción frutícola en Chile

Desde los inicios de la década de los 80, el desarrollo de la producción de fruta para la exportación en las zonas centrales de Chile promovió un mercado de trabajo rural sumamente activo. El crecimiento dinámico de la producción frutícola y de la industria de procesamiento de sus productos atrajo a miles de trabajadores rurales y urbanos que habían perdido sus empleos tras la crisis económica de los años 1970-1973. La mayor parte de estos trabajadores habían sido víctimas del desmantelamiento de las grandes industrias estatales y del retroceso que había sufrido el proceso de reforma agraria durante los años 70 y por este motivo habían regresado en masa a vivir en los pueblos de las zonas rurales, en pequeñas ciudades y en los barrios de la periferia urbana de Santiago.

La característica de este mercado laboral es la relativa compenetración entre los sectores urbano y rural, cuyos límites se habían definido pocos decenios atrás. Las relaciones económicas de tipo capitalista se han extendido a las economías rurales; los límites entre espacio urbano y rural son ahora más confusos y las relaciones económicas entre la ciudad y el campo han adquirido marcados rasgos de interdependencia. Las zonas rurales y urbanas se van volviendo similares en lo que respecta a su territorio; el empleo – sea este urbano o rural – es precario, y en muchos casos consiste en una combinación de actividades realizadas, a lo largo del año, en mercados laborales conectados entre sí. Los trabajadores alternan trabajos rurales y urbanos, en función de la demanda y de los salarios relativos que ofrecen ambos sectores.

Una encuesta realizada en 1983 indicó que la mayor parte de los obreros rurales efectuaban trabajos eventuales u ocasionales sin una protección jurídica efectiva. Según el lugar de residencia de los trabajadores, existían principalmente dos situaciones: a) actividades agrícolas para aquellos que vivían en zonas rurales; y b) actividades rurales no agrícolas, para los que residían en ba-

rrios periféricos. Sin embargo, ambos grupos obtenían una combinación de ingresos de naturaleza variada, que reflejaban la estrecha interacción entre el mercado laboral urbano y rural en respuesta a las demandas estacionales. Seis de cada diez trabajadores rurales estacionales desempeñaban tareas agrícolas.

Este tipo particular de mercado laboral rural posee otras dos características. En primer lugar, existe una integración entre el trabajo en el campo y la elaboración de los productos agrícolas, y esto explica por qué algunos trabajadores aprenden a realizar ambos tipos de actividades. En segundo lugar, especialmente en los procesos agroindustriales, hay una gran proporción de mujeres entre los trabajadores asalariados. Por otra parte, las mujeres trabajadoras reciben sueldos más bajos que los hombres, trabajan durante menos tiempo (no más de seis meses por año), y cuentan con una menor protección efectiva desde el punto de vista jurídico.

Estas oportunidades de empleo han reducido la pobreza y han mejorado las condiciones de vida de un cierto número de hogares rurales; sin embargo, la mayoría de ellos aún debe combinar diversas fuentes de ingresos, sumamente precarias, para poder sobrevivir.

No obstante, la función del sector rural no agrícola en la reducción de la pobreza rural ha recibido una atención limitada por parte de los investigadores y los encargados de formular las políticas y no se ha integrado adecuadamente en los programas regionales de desarrollo rural. En varios países de América Latina y el Caribe, los trabajadores asalariados constituyen uno de los sectores más pobres de la población rural. Se trata de grupos sociales sumamente heterogéneos que incluyen campesinos sin tierras, pequeños agricultores marginales y trabajadores migratorios estacionales que mantienen sus pequeñas fincas como refugio o albergue para los años malos, trabajadoras estacionales y trabajadores urbanos que se desplazan entre zonas urbanas y rurales. Una característica del sector rural no agrícola es la feminización de determinadas actividades laborales, como la recolección, clasificación y embalaje de frutas y hortalizas en las zonas que producen para la exportación o la comercialización de productos agrícolas y artesanías tradicionales. Otro rasgo peculiar de los mercados del sector rural no agrícola son las condiciones de extraordinaria precariedad jurídica en que se contrata a la mayor parte de los trabajadores asalariados; rara vez estos disponen de seguro médico, de sistemas de jubilación o de la protección de normas jurídicas que podrían mejorar sus condiciones de vida y de trabajo. En el caso de las trabajadoras, dichas condiciones suelen, además, ser discriminatorias con respecto a las que reciben los hombres, tanto en términos salariales como de aplicación de la reglamentación laboral.

Los programas de desarrollo, incluidas algunas iniciativas que promovió el FIDA, no han logrado encontrar modalidades eficaces de apoyo a los grupos rurales pobres en el sector rural no agrícola. Se necesitan más investigaciones prácticas y más esfuerzos de desarrollo a fin de adquirir una comprensión más cabal de las dificultades y oportunidades vinculadas a los mercados del sector rural no agrícola en cada país e incluso en cada zona. Según Reardon *et al* (1998),[29] a efectos de transformar el sector rural no agrícola en un instrumento eficaz para reducir la pobreza y aumentar el empleo rural en América Latina y el Caribe, es necesario superar tres limitaciones principales: a) la situación de desventaja en que se encuentran los grupos rurales pobres, con respecto a los trabajadores urbanos, para ingresar en el mercado laboral

[29] Reardon, T. *et al*, 1998, op. cit.

del sector rural no agrícola, al carecer de la instrucción, la capacitación y los conocimientos prácticos necesarios; b) el hecho de que las zonas deprimidas no resulten idóneas para el desarrollo de mercados laborales rurales no agrícolas, ya que tienden a estar escasamente dotadas de la infraestructura física y social necesaria y carecen de una fuente primaria de riqueza que les permita desempeñarse como motor del desarrollo; y c) la necesidad de una decisión política orientada a ofrecer a las pequeñas empresas rurales alguna forma de protección (por ejemplo, inversiones públicas específicas) a fin de que puedan beneficiarse de los efectos multiplicadores del desarrollo agroindustrial en las zonas rurales más dinámicas.

El desarrollo del sector rural no agrícola es una opción sensata, que sin duda debe explorarse como mecanismo de reducción de la pobreza, pero no constituye la solución universal a este problema. Será necesario comparar su eficacia con la de otras soluciones que alivian la pobreza del campo, como por ejemplo la migración a zonas urbanas. Algunos encargados de la formulación de políticas de la región de América Latina y el Caribe consideran que es necesario abandonar las zonas de recursos naturales limitados, pues creen que el resto de la economía terminará por absorber la migración de los grupos pobres.

Si bien esta afirmación no carece de fundamento en determinadas condiciones específicas, no es la situación más común en América Latina y el Caribe; así lo ilustra el caso de Brasil, donde el hacinamiento en las grandes ciudades y la rápida inversión en tecnologías que requieren un uso intensivo de capital, tanto en el sector industrial como en el de servicios, imponen límites, a mediano plazo, a la migración hacia las zonas urbanas. Por consiguiente, la política brasileña actual tiende a desalentar la migración a los grandes centros urbanos y a promover la inversión pública en las zonas rurales de escasos recursos.

Acceso a la tierra y a los derechos de propiedad

La solución de los problemas de acceso a la tierra es decisiva para mejorar la base productiva de millones de campesinos, en la región de América Latina y el Caribe, para quienes las diversas posibilidades de huir de la pobreza conllevan unos costos familiares y sociales sumamente elevados y/o períodos de tiempo muy prolongados. La búsqueda de nuevas formas de acceso a la tierra en la región está obstaculizada por la limitada disponibilidad de tierras[30] y por el mayor desequilibrio que registra en la distribución, lo que da lugar a la marginación de las pequeñas explotaciones. Considerando estos factores, es necesario encontrar soluciones institucionales que estén en consonancia con los modelos políticos y económicos prevalecientes y con las posibilidades de los mercados estructurados de la tierra.

Dado que ya no resultan viables las reformas agrarias basadas en la expropiación, entre las nuevas oportunidades de obtener acceso a la tierra figuran instrumentos tales como criterios de reforma agraria de carácter comercial, establecimiento de mercados de arrendamiento de la tierra, nuevas formas de aparcería, acuerdos contractuales para explotar los bosques comunales o los territorios indígenas, etc. Sin embargo, los progresos en el establecimiento de mercados de la tierra han sido obstaculizados por tres factores principales: i) el establecimiento de objetivos incompatibles en relación con las políticas agrarias y los programas de desarrollo rural complementarios, determinadas políticas crediticias, la fijación de impuestos sobre la tierra y la inversión pública en infraestructura; ii) la presencia de prejuicios en contra de los campesinos en las legislaciones vigentes sobre propiedades rurales (por ejemplo, un límite máximo bajo para el arrendamiento de la tierra o las proporciones de cultivos, acuerdos de arrendamiento de tierras públicas a corto plazo, etc.); y iii) la falta de aplicación de los reglamentos en materia agraria. Una de las principales lecciones aprendidas de la experiencia reciente en materia de mercados de tierras, es la necesidad de establecer instituciones complementarias a fin de: i) catastrar las tierras y establecer títulos de propiedad

[30] Según la base de datos sobre recursos de tierras de la FAO, de 1998, solo el 7,5% de las tierras de la región de América Latina y el Caribe están clasificadas como tierras de labranza aptas para cultivos anuales y/o permanentes. Además, el 29% de la tierra total podría utilizarse para crear pastizales perennes y el 4% está clasificada como bosques y masas forestales.

sobre las mismas; ii) tener acceso a asistencia crediticia y técnica a largo plazo; y iii) solucionar las controversias en materia agraria a nivel descentralizado. Un desafío adicional consiste en eliminar el sesgo de género presente en la legislación vigente sobre tierras rurales, que suele discriminar a la mujer (por ejemplo, el derecho sucesorio y de propiedad).

B. Retos y opciones operacionales para el FIDA en un contexto global

Proyectos de desarrollo rural, descentralización y participación de la población rural pobre

Con un diseño correcto y una adecuada selección de los beneficiarios, los proyectos de desarrollo rural pueden ayudar a reforzar en todo el ámbito regional la tendencia actual a la descentralización, generando oportunidades nuevas y numerosas para aumentar su efectividad mediante una mejor relación costo/beneficio, y ampliar la cobertura de las iniciativas de reducción de la pobreza rural.

Los objetivos económicos y políticos de la descentralización se orientan a: a) buscar una mayor eficiencia en la gestión pública; b) dar mayores responsabilidades y capacidad de decisión a los funcionarios municipales y públicos locales; y c) fortalecer los procesos de democratización del gobierno. Para los proyectos de inversión destinados a reducir la pobreza, la descentralización supone, entre otras, las siguientes ventajas: i) participación de los beneficiarios en los procesos de decisiones; ii) mayor coordinación local entre las instituciones públicas, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil; iii) uso más eficaz de los recursos públicos que se canalizan hacia los grupos más desfavorecidos de la población rural; y iv) mayor visibilidad política de las minorías rurales pobres con representación territorial[31].

[31] Alan de Janvry, *et al*. *Rural Development and Rural Policy*. *Handbook of Agricultural Economics*, de próxima publicación.

Sin embargo, la experiencia de los proyectos de inversión del FIDA indica que los beneficios potenciales de la descentralización solo se concretarán cuando se hayan establecido mecanismos que activen el proceso. En algunos casos, los mecanismos de activación provendrán de agentes externos tales como instituciones prestigiosas y políticamente aceptables (ONG, bancos de desarrollo, proyectos del FIDA, etc.), o bien desastres colectivos como un huracán o una sequía prolongada. Lamentablemente, la descentralización no es inmune a una serie de males sociales que impiden alcanzar las metas de desarrollo previstas. En muchas zonas de América Latina y el Caribe las medidas de descentralización corren el riesgo de fortalecer relaciones paternalistas y de clientelismo político en la medida en que se refuerzan poderosos intereses locales a expensas de los sectores más vulnerables de la población.[32]

Si este proceso de integración institucional obtiene los resultados esperados, se debería obtener un incremento de las inversiones en infraestructura, el desarrollo de mercados de insumos y servicios vinculados con la población rural pobre, y la movilización de recursos locales y regionales para financiar programas sociales y de producción dirigidos a los grupos rurales marginales. En este sentido, un proyecto de reducción de la pobreza que obtenga buenos resultados debería estar en condiciones de movilizar esfuerzos institucionales y recursos financieros que de otro modo no hubieran beneficiado a la población rural pobre.

Políticas macroeconómicas, sectoriales y reducción de la pobreza rural

La experiencia del FIDA en la región de América Latina y el Caribe, muestra claramente que, a veces programas y proyectos de lucha contra la pobreza rural, eficientemente diseñados, obtienen resultados y efectos limitados, debido a la escasa interacción con políticas e iniciativas nacionales o regionales de inversión destinadas a la problemática de otros sectores. En muchos países de la región, los programas de lucha contra la pobreza, forman parte

[32] Sara Gordon, *Poverty and Social Exclusion in Mexico*, II.O. Documentos de debate. DP/93/1997.

de políticas sociales destinadas a compensar las repercusiones indeseables causadas por los ajustes estructurales. En las zonas rurales, esto significa que las estrategias de reducción de la pobreza se formulan y se ponen en práctica independientemente de las políticas macroeconómicas y sectoriales, lo que impide, de hecho, que se aplique una estrategia productiva y de mejora de ingresos para reducir la pobreza rural. Cuando existe esta separación, estrategias como las apoyadas por el FIDA, orientadas a reducir la pobreza mediante la generación de ingresos, tienden a mantenerse aisladas de oportunidades de inversión y de incentivos económicos que se ofrecen a los agricultores no pobres, incluso en la misma zona de intervención.

Por consiguiente, el FIDA considera muy importante el diálogo político con los gobiernos, con el objeto de crear espacios para inversiones adicionales para las iniciativas de reducción de la pobreza, aplicando esquemas innovadores de coordinación que buscan expresamente establecer un enlace entre instituciones centrales, regionales y locales complementarias (ver Recuadro 11). El tema central está relacionado con la maximización del impacto de proyectos en ejecución mediante la búsqueda de elementos complementarios en las políticas macroeconómicas, en los programas de inversión social y en los planes y programas de desarrollo económico regional.[33] Por lo tanto, no se busca prescribir un conjunto específico de políticas macroeconómicas y sectoriales como condición necesaria para las intervenciones que combaten la pobreza rural, sino más bien buscar espacios de complementariedad entre los planes de desarrollo económico y social y los programas focalizados en sectores pobres del área rural.

[33] FIDA/División de América Latina y el Caribe, Misión Especial de Programación en el Ecuador, 1998.

Recuadro 11

Creación de nexos operacionales entre la estrategia a mediano plazo del FIDA y el marco de los préstamos concedidos en un país: el caso de Bolivia

En su calidad de pequeña institución financiera que centra su actividad en iniciativas de reducción de la pobreza a nivel microeconómico, el FIDA está decidido a garantizar la pertinencia, la eficacia en función de los costos y la sostenibilidad de las inversiones que efectúa para apoyar a los pequeños agricultores y a la población rural pobre. Sin embargo, esta tarea puede ser particularmente difícil en países como Bolivia, que en los últimos años ha experimentado importantes cambios macroeconómicos y reformas institucionales. En este sentido, el documento sobre oportunidades estratégicas nacionales aprobado por el FIDA en 1997 mejoró la pertinencia y el impacto de su cartera de préstamos en el país.

La estrategia aplicada en Bolivia ilustra la eficacia de este instrumento de análisis, por dos importantes motivos: a) establece un enlace entre el enfoque del FIDA de reducción de la pobreza rural y los procesos de desarrollo económico y cambios institucionales en curso en el país; y b) vincula la estrategia a mediano plazo del FIDA con Bolivia en el marco general del programa de préstamos para los próximos cinco a siete años.

Bolivia sigue siendo uno de los países más pobres de América Latina con el 70% de su población ubicada bajo la línea de pobreza. La situación es más crítica aún en las zonas rurales, en donde abarca al 90% de la población. Aunque la pobreza presenta una distribución uniforme en todo el país, las situaciones de pobreza absoluta o indigencia se concentran especialmente en zonas aisladas del altiplano y en los valles andinos, así como en los poco atendidos territorios de colonización de las tierras bajas tropicales.

En consonancia con el nuevo enfoque del Gobierno en materia de desarrollo rural, actualmente los proyectos de inversión del FIDA hacen hincapié en iniciativas de reducción de la pobreza, que se caracterizan por ser participativas, descentralizadas y orientadas al mercado. Puesto que las barreras contra la pobreza rural son económicas y sociales, el FIDA aplica una doble estrategia: a) aumentar la productividad del trabajo y de la tierra mejorando el manejo de los recursos hídricos y ampliando la infraestructura productiva de base; y b) aumentar la integración de las comunidades rurales marginales en la economía, mediante el fortalecimiento de las organizaciones locales de base y la reducción de los costos de transacción que comporta la entrada efectiva en el mercado.

Siguiendo estas líneas generales, el nuevo programa de préstamos a mediano plazo para Bolivia, procurará desarrollar tres proyectos para los próximos tres a cinco años: a) el proyecto del Chaco boliviano, destinado a prestar apoyo a diversos grupos indígenas (incluidos los guaraníes) y reducir la desertificación; b) el proyecto de apoyo al desarrollo de la población indígena, que abordará las necesidades de las comunidades rurales pobres de la región amazónica de Bolivia, mediante iniciativas centradas principalmente en la demarcación y la concesión de títulos de propiedad sobre la tierra, la creación de capacidad institucional y el establecimiento de un fondo para la inversión productiva; y c) el proyecto de empresas conjuntas rurales-urbanas, que se propone brindar apoyo financiero y técnico a los emigrantes rurales pobres que se asientan en zonas de tierras bajas, e iniciar o ampliar actividades generadoras de ingresos en zonas rurales y de la periferia urbana que crecen con rapidez superior a la media nacional (por ejemplo, las del eje Yacuiba-Santa Cruz).

C. En busca de una efectiva asociación institucional

Los esfuerzos sistemáticos del FIDA por lograr una cooperación institucional más amplia, se basan en el hecho de que ninguna institución internacional de desarrollo, por sí sola, podría obtener resultados exitosos en la lucha contra un fenómeno de las proporciones y la complejidad creciente de la pobreza rural en la región. Para el FIDA, una manera de hacer frente a esta limitación, consiste en extender las experiencias que han obtenido buenos resultados y establecer relaciones dinámicas y efectivas con los gobiernos, instituciones técnicas y financieras multilaterales y organismos bilaterales de desarrollo, por una parte, y entre la vasta gama de instituciones de la sociedad civil, incluidas las ONG y las organizaciones comunitarias y de base, por otra. Las instituciones de la sociedad civil tienen un papel fundamental que desempeñar, potenciando la capacidad de acción de los pobres de las zonas rurales para transformarse en protagonistas del proceso de desarrollo. Tal como observó el Presidente del FIDA, *"nuestro objetivo debe ser que, en lugar de que la población participe en actividades de desarrollo que tengan su origen en la iniciativa pública, se tienda a que las instituciones públicas participen en actividades de desarrollo iniciadas por la población"*.[34]

La sociedad civil está compuesta por organizaciones independientes del sector estatal y de las empresas corporativas privadas, que tienen la capacidad de convertirse en centros autónomos de acción para el desarrollo y alivio a la pobreza[35]. Las organizaciones de la sociedad civil han tenido un crecimiento muy acelerado a nivel mundial, demostrando su capacidad instrumental para asistir a los pobres rurales en su lucha contra la pobreza, el hambre y la malnutrición, actuando en muchos casos como colaboradores independientes de los gobiernos y el sector privado. Las instituciones de la sociedad civil incluyen a diversos tipos de organizaciones no gubernamentales (ONGs) locales, nacionales e internacionales, así como a la vasta gama de organizaciones de base de tipo civil, social y productivo. La diferencia principal entre las

[34] Al-Sultan, Fawzi. Declaración del Presidente del FIDA sobre la asistencia a la población rural pobre. IV Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo Ecológicamente Sostenible. 1994.

[35] Friedmann, J. Empowerment: the politics of alternative development. Blackwell. London, U.K. 1994.

ONG y las organizaciones de base, es que las primeras incluyen personal técnico y profesional competente, mientras las segundas están formadas y dirigidas por líderes hombres y mujeres provenientes de las comunidades rurales.

Históricamente, la región ha tenido una rica experiencia relacionada al trabajo de las ONG con las organizaciones de los pobres del campo. Las ONG se inician a fines de los años 50, como un medio de responder a las demandas de las poblaciones más pobres del campo. Demandas que los gobiernos no podían, o no querían, satisfacer por razones políticas, económicas, estratégicas, o de cualquier otra índole. La iglesia Católica desempeñó un rol preponderante en el lanzamiento de las ONG en la Región, ya que su estructura institucional universal, no solo se encuentra presente en el área urbana, si no que está profundamente arraigada en las zonas rurales de la mayoría de los países de la región. Al principio, el apoyo ofrecido por las ONG era eminentemente humanitario y su financiamiento provenía exclusivamente de las iglesias y otras organizaciones humanitarias del mundo desarrollado. Las actividades de las ONG se concentraban en donaciones para servicios de extensión rural, crédito en pequeña escala, salud, nutrición, entre otras. Este trabajo inicial, aun cuando muy bien intencionado, no tuvo los resultados esperados ya que los esfuerzos eran dispersos y los recursos financieros muy limitados, por ende no sostenible.

Luego de este inicio, las ONG continuaron trabajando de manera estable en los años sucesivos, creando lazos asociativos con organizaciones locales y de base, tanto a nivel nacional y subregional, como regional. La orientación de ellas cambió progresivamente, de la caridad al profesionalismo. Las ONG han desempeñado un papel prioritario, en la creación de conciencia colectiva sobre el tema de los derechos humanos, constituyendo un movimiento de vigilancia y denuncia a sus violaciones y a los hechos no democráticos que pueden ocurrir en los países. También han tenido, un rol altamente instrumental en la reconstrucción de los procesos democráticos de los países de la Región, especialmente en aquellas naciones con gobiernos dictatoriales, ya que ellas junto con la Iglesia representaban la única forma de expresión democrática a nivel nacional.

A comienzos de 1970, en algunos países de la región, las ONG estaban activamente involucradas en la formulación de estrategias políticas y de desarrollo y mecanismos concretos para la puesta en marcha de programas de desarrollo rural, dado su conocimiento y experiencia acumulada en su trabajo con los pobres del campo. La experiencia del FIDA con las ONG en América Latina y el Caribe ha sido altamente positiva pues, en la mayor parte de los proyectos, ellas desempeñan la función de agentes de desarrollo y proveedores de servicios para los proyectos y programas financiados conjuntamente por el Fondo y los gobiernos de la región.

Establecer enlaces estratégicos con otras instituciones, y en particular, con las instituciones financieras internacionales, es un elemento central de la estrategia institucional del FIDA, cuyos objetivos principales son: poner al Fondo en condiciones de llegar a grupos de población rural pobre, mucho más numerosos de lo que le sería posible empleando solamente sus propios recursos y permitir la difusión de los conocimientos adquiridos por el FIDA, durante su larga experiencia, y crear una conciencia más clara de la eficacia del enfoque de reducción de la pobreza adoptado por el Fondo. Un acuerdo de cooperación que ha dado buenos resultados en la región de América Latina y el Caribe es el apoyo del FIDA a la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA), que tiene su sede en San José, Costa Rica. En América Central, RUTA ha constituido un mecanismo innovador para mejorar la coordinación entre los organismos que participan en la formulación de políticas y en la labor de desarrollo rural, así como un foro para coordinar el debate con los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil acerca de las políticas, metodologías y actividades de capacitación orientadas a reducir la pobreza rural en la región. Los organismos e instituciones que integran la Unidad son el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el FIDA, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido y otros donantes bilaterales.

En los últimos años, el FIDA ha indicado muy claramente la necesidad de buscar nuevas modalidades de cooperación que comprendan también al sec-

tor privado internacional y nacional. El Programa de Desarrollo de las Microempresas Rurales, al que el FIDA presta apoyo en Colombia, ha desarrollado una útil cadena de asociaciones que abarcan la elaboración del café, el cacao, la panela, frutas y hortalizas. Un informe de evaluación a mitad de período, mostró que la cooperación entre el FIDA y las industrias agroalimentarias en el marco del proyecto había: a) incrementado los ingresos y las oportunidades de empleo de los beneficiarios; b) proporcionado servicios financieros que permitieron un incremento de la producción y una mejora de la calidad y los precios; c) reducido los costos de la producción; y d) ampliado los mercados internos y en algunos casos, el acceso a los mercados internacionales. Casos similares de relaciones con el sector privado industrial se han planteado en los diseños de los Proyectos de Desarrollo Integral de las Zona Huleras de México y en el de Desarrollo de Cadenas Agroproductivas de la región de Barlovento, en Venezuela, recientemente aprobados por la Junta Ejecutiva del FIDA. En ambos casos, se plantea el establecimiento de relaciones comerciales y de asistencia técnica entre pequeños productores pobres y las industrias de procesamiento de caucho y cacao en México y Venezuela, respectivamente.

6

Hacia el siglo XXI

Hacia el siglo XXI

Hacia el siglo XXI

La estrategia regional del FIDA de alivio a la pobreza y desarrollo rural tiene un carácter dinámico y se basa por un lado, en las lecciones aprendidas durante 21 años de formulación y ejecución de proyectos, y por otro, en un activo diálogo de políticas con los gobiernos de la región. Las políticas, estrategias e instrumentos institucionales para el desarrollo rural y la reducción de la pobreza se ajustan periódicamente a los patrones de cambio de las condiciones sociales, económicas y políticas de los países de la región. Es por esta razón, que al inicio del siglo XXI, el proceso de reducción de la pobreza y el desarrollo rural en América Latina y el Caribe se caracteriza por un conjunto de retos y oportunidades condicionados por los entornos económicos, sociales y políticos de los distintos países de la región.

A diferencia de otras agencias mundiales y regionales de financiamiento del desarrollo, cuyos mandatos institucionales y capacidades financieras les dan un marco de operación multisectorial de alcance nacional (BID, 1998; Banco Mundial, 2000), el FIDA concentra su actividad en el campo del desarrollo agropecuario de las poblaciones rurales pobres. Como consecuencia de la naturaleza específica del mandato institucional del FIDA, su enfoque operacional de reducción de la pobreza se orienta al apoyo financiero a "proyectos" focalizados tanto a sectores específicos de la población rural pobre, como a zonas geográficas bien definidas. En este contexto, las experiencias indican que un desarrollo rural dinámico crea un entorno propicio para una generación sostenida de oportunidades de ingreso, así como de mejora de las

condiciones de vida de la población rural pobre. Es en el contexto del desarrollo rural sostenible en el que el FIDA trabaja, mediante una propuesta integrada de acciones cuyos componentes varían en su aplicación e intensidad, dependiendo de las condiciones de desarrollo relativo de las áreas geográficas en donde opera.

En este marco general, la experiencia del FIDA hace destacar cinco elementos estratégicos o puntos de acceso a la reducción de la pobreza y al proceso de desarrollo rural. Estos incluyen: desarrollo del capital humano; competitividad del mercado; manejo y conservación de los recursos naturales; equidad entre los sexos y fortalecimiento del capital social de la población rural pobre. Cada uno de ellos tiene una importancia y peso relativo diferente en cada país y en cada área de los proyectos. La combinación y los grados de intensidad de sus acciones incluidos en el diseño y ejecución de los proyectos pueden ayudar a garantizar la reducción de la pobreza rural y alcanzar la meta del desarrollo rural local. Cada uno de los puntos de acceso identificados están vinculados con aspectos críticos que causan o mantienen los niveles de pobreza rural en la región, y entre ellos existen también relaciones sinérgicas y concadenadas que permiten una acción sincronizada orientada al alivio de la pobreza. Todos son elementos seleccionados que forman parte de un proceso de creación de activos para la población rural pobre, entendiéndose que no se trata únicamente de generar activos materiales o económicos, sino también activos de carácter social y político.

Los cinco elementos estratégicos o puntos de acceso para la reducción de la pobreza rural son:

Desarrollo del capital humano

El fortalecimiento del capital humano y social se relaciona directamente con mejorar la capacidad de integración de la población pobre y marginada a la corriente central de las actividades económicas, sociales y políticas locales, regionales y nacionales. Al mejorar y desarrollar el capital humano y social, se facilita el aumento sostenible de sus ingresos y su transición fuera de la línea de pobreza y pobreza extrema. La forma-

ción y la mejora del capital humano resultan particularmente importantes para los sectores más discriminados de la población rural pobre: indígenas, mujeres rurales y otras minorías, ya que les ayuda a alcanzar la plena integración social y económica, tanto en la sociedad rural, como en el ámbito nacional. Ante los retos del desarrollo rural y la reducción de la pobreza en un contexto global de economía de mercado, las poblaciones beneficiarias necesitan disponer de una serie de conocimientos básicos de lectura, escritura, matemática y aptitudes para la gestión productiva agropecuaria, microempresarial, laboral y de servicios. El mejoramiento de la capacidad de gestión en poblaciones rurales pobres crea y mejora la percepción de las oportunidades y limitaciones de la producción agrícola y no agrícola, así como de las posibilidades laborales existentes en los espacios rurales que las circundan, aumentando al mismo tiempo la capacidad de incorporar mejores tecnologías para los procesos productivos y económicos. Para el fortalecimiento del capital humano se deben integrar acciones básicas de mejoramiento al acceso y la calidad de los servicios de educación y salud, así como de inversiones en infraestructura rural, (sectores fuera del campo de acción del FIDA) pero que sin embargo, pueden ser incorporados a las operaciones de los proyectos mediante convenios y acuerdos de trabajo. La creciente municipalización de estos servicios facilita la tarea de coordinar esfuerzos a nivel local, enfrentando simultáneamente las tareas de fortalecimiento del capital humano y de mejoramiento de los procesos de generación de ingresos rurales.

Competitividad de mercado para la producción agrícola y no agrícola rural

La globalización de los mercados ha creado nuevos retos y oportunidades para la población rural pobre. Con el fin de aprovechar al máximo las posibilidades que se ofrecen en este marco, el desarrollo agrícola y la reducción de la pobreza deben crear y fortalecer vínculos entre las poblaciones beneficiarias, por una parte, y los sistemas que generan tecnología, los servicios que la proporcionan, los mercados financieros, las empresas privadas y el acceso a los mercados locales, nacionales e in-

ternacionales, por otra. El desafío consiste en aumentar la productividad y competitividad de los pequeños agricultores y empresarios pobres, con el objeto que estos puedan llegar a los mercados existentes de manera eficaz y rentable, reduciendo los costos de transacción mediante la formación y consolidación de organizaciones económicas rurales, así como mediante una asociación equitativa con el sector privado comercial y agroindustrial. La competitividad comercial es un punto de acceso complejo, y requiere que la población rural pobre tenga acceso a una integración equilibrada a mecanismos de generación y transferencia de tecnología, servicios financieros, información y servicios relacionados con el mercado. Los ejemplos obtenidos en proyectos FIDA en Chile, Guatemala, México, Perú y Uruguay entre otros, indican que es posible mejorar la calidad de la producción campesina y comercializar exitosamente en mercados locales, nacionales y de exportación. En muchos países en los que los procesos de ajuste estructural han reducido la capacidad de prestación de servicios rurales del Estado, el mejorar la competitividad de la producción rural está asociado con el reto de la creación y fortalecimiento de mercados rurales de servicios técnicos, financieros y de mercado. Asimismo, implica crear y/o fortalecer sistemas de información rural sobre mercados de productos y servicios. Finalmente, la competitividad debe ser reforzada mediante mecanismos de reducción de riesgos climáticos, siendo de particular importancia las tecnologías e inversiones relacionadas con el suministro, la conservación y el manejo de agua en las fincas. En las zonas semiáridas, la disponibilidad de agua será el aspecto más determinante de la reducción de riesgos y de la competitividad comercial.

Manejo y conservación de los recursos naturales

El deterioro paulatino de los recursos naturales constituye un problema importante para la producción agropecuaria sostenible en las zonas rurales de América Latina y el Caribe. La constante degradación de los recursos suelos, agua y vegetación está reduciendo el potencial productivo de las zonas rurales con mayores concentraciones de pobreza. La población rural pobre que reside en tierras frágiles en ecoregiones semiáridas, en laderas y altiplanicies y en los trópicos húmedos se enfrenta, al círcu-

lo vicioso de una pobreza que requiere del uso de una base de tierra productiva para la generación de ingreso y la alimentación familiar, pero que al intensificar su uso incrementa los riesgos de deterioro y acelera el proceso de pérdida de los recursos naturales. La introducción de prácticas agronómicas que permitan no solo la conservación, sino la recuperación de los recursos naturales es un área de acción de primera prioridad en los programas de reducción de la pobreza y el desarrollo rural y una condición indispensable para el desarrollo agrícola y rural a largo plazo en la región. Los resultados de proyectos FIDA en Brasil, Bolivia, Honduras, Chile y Perú, entre otros, indican que es posible reducir exitosamente los riesgos de deterioro ambiental y mejorar la calidad de los recursos naturales de los pobres rurales.

Género

En América Latina y el Caribe, las fuertes desigualdades existentes entre hombres y mujeres han tenido una influencia negativa en las modalidades de desarrollo social y económico de las zonas rurales. Una de las principales consecuencias de ello es que las mujeres rurales, sean estas esposas o cabezas de familia, se encuentran marginadas de los servicios y beneficios de los programas de desarrollo agrícola y rural, así como de participar activamente en los procesos de desarrollo local. Corregir las desigualdades de la distribución de los recursos y el poder entre los sexos es una condición necesaria para un proceso de desarrollo rural equitativo, democrático y sostenible, que incorpore a las mujeres rurales como participantes y protagonistas de pleno derecho en el proceso de repunte social y económico de la sociedad rural. La División de América Latina y el Caribe ha mantenido en la última década un alto plano de prioridad para las acciones orientadas a promover la equidad de género, tanto en el ámbito de los proyectos, como en los espacios rurales en donde se asientan. Ya que muchas de las legislaciones de los países de la región todavía contienen elementos de discriminación hacia la mujer en general, y hacia la mujer rural en particular, los esfuerzos del FIDA serán intensos en el diálogo político con los gobiernos con el objeto de promover bases legales equitativas que permitan la plena participación de la mujer rural en la producción y el desarrollo de sus comunidades.

Fortalecimiento del capital social de la población rural pobre

La subsistencia de las comunidades rurales pobres está basada en la construcción y mantenimiento de redes sociales de solidaridad que operan tanto en el ámbito social, como productivo. Es en base a esta racionalidad que el fortalecimiento del capital social constituye un elemento de importancia en el proceso de reducción de la pobreza y del desarrollo rural. Para el fortalecimiento del capital social, se requieren estrategias operacionales en tres niveles: el fortalecimiento de las organizaciones de base; el apoyo a los procesos de descentralización del Estado; y el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil que proporcionen servicios y apoyo al fortalecimiento del capital social rural. El fortalecimiento de las organizaciones de base de los pobres rurales, permitirá tanto su participación activa en los diálogos y procesos políticos y sociales de las zonas rurales, como la reducción de los costos de transacción asociados a la producción y comercialización rural. La tendencia actual de descentralización del Estado, a través de la transferencia de recursos y poder de decisión a los municipios, está creando oportunidades para que la población rural pobre participe activamente en la planificación, selección y aplicación de programas locales de desarrollo social y productivo. Los esfuerzos orientados a potenciar la capacidad de acción de estos beneficiarios influyen directamente en su participación y en su aptitud para la negociación con las autoridades locales y centrales. El fortalecimiento de la capacidad de acción de la población rural pobre debería traducirse en una cooperación activa entre los gobiernos locales, las organizaciones rurales de base, las organizaciones de la sociedad civil para transformarse en motor de la gestión pública, la transparencia administrativa y la rendición de cuentas de los gobiernos locales en el ámbito rural. Es en este contexto que la consolidación de organizaciones de la sociedad civil juega un papel importante en la intermediación del desarrollo, así como en la prestación de servicios en el ámbito rural.

BIBLIOGRAFIA

Banco Mundial. 2000. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha Contra la Pobreza. Panorama General. Banco Mundial, Washington, D.C. USA.

BID. 1998. Rural Poverty Reduction. Inter-American Development Bank. Bank Strategy Paper. Sustainable Development Department. Environment Division. Washington, D.C. USA.

BID. 1999. América Central Tras el Huracán Mitch. Reunión del Grupo Consultivo. Estocolmo, Suecia. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. USA.

CEPAL. 1998. Panorama Social de América Latina. Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.

CEPAL. 1999. Panorama Social de América Latina. Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.

CEPAL. 1999. Progreso Económico y Social de América Latina y el Caribe. Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.

CEPAL. 2000a. Panorama Social de América Latina. Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.

CEPAL. 2000b. La Brecha de la Equidad: Una Segunda Evaluación. Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.

Cruz, María Elena. 1999. El Empleo Asalariado en América Latina: Situación y Tendencias. Comunicación Personal. s.e. mimeo

Damiani, Octavio. 2000. El Estado y la Agricultura no Tradicional de Exportación en América Latina. Lecciones de Tres Estudios de Caso. Banco Interamericano de Desarrollo – BID. Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C. USA.

Deere, Carmen Diana. 1987. The Latin American Agrarian Reform Experience. In Deere, C.D. and Leon, M. (eds.) Rural Women and State Policy: Feminist Perspective on Latin America Agricultural Development. Westview Press. Boulder, Colorado. USA.

Dresruse, G. 1995. Declining Assistance to Developing Country Agriculture: Change of Paradigm? International Food Policy Research Institute-IFPRI. 2020 Vision. April 1995. Washington D.C., USA.

Durston, J. 1999. Construyendo Capital Social Comunitario: Una Experiencia de Empoderamiento Rural en Guatemala. Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. Serie Política Sociales No. 30. Santiago, Chile.

de Janvry. A. 1981. The Agrarian Question and Reformism in Latin America. John Hopkins University Press. Baltimore, Maryland, USA.

de Janvry, A. Sadoulet, Elizabeth and Davis, B. 1995. NAFTA's Impact on Mexico: Rural Household Level Effects. American Journal of Agricultural Economists. 77:1283-1291.

de Janvry, A. and Sadoulet, Elizabeth. 1996. Growth, Inequality and Poverty in Latin America, a Causal Analysis, 1970 - 1994. Department of Agricultural and Resource Economics. University of California at Berkeley, Working Paper 784. Berkeley, California, USA.

de Janvry, A. *et al.* Rural Development and Rural Policy. Handbook of Agricultural Economics. En prensa.

Dirven, Martine. 1997. El Empleo Agrícola en América Latina y el Caribe: Pasado Reciente y Perspectivas. CEPAL. Serie Desarrollo Productivo No. 43. División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Santiago, Chile.

Echeverría, R. G. 1998. Strategic Elements for the Reduction of Rural Poverty in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank – IADB. Policy Research Paper. Washington, D.C. USA.

Echeverría, R. G. 2000. Opciones para Reducir la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe. Revista de la CEPAL No. 70. Abril 2000. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.

FAO. 1998. Potencialidades del Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina y el Caribe. Anexo II: Pobreza Rural. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.

FIDA. 1998. Misión Especial de Programación en el Ecuador. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. División de América Latina y el Caribe. Roma, Italia.

FIDA. 1998a. PROZACHI. La Historia de un Proyecto para el Desarrollo de Pequeños Productores en Zacapa y Chiquimula. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Roma, Italia.

FIDA. 1998b. Proyecto de Desarrollo Sostenible para Asentamientos de la Reforma Agraria en el Semiárido de la Región del Nordeste de Brasil. Informe de la Misión de Evaluación Ex Ante. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Roma, Italia.

FIDA. 1998c. Bolivia: Country Strategic Opportunities Paper – COSOP. Confidential Report No. 0938-BO. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Roma, Italia.

FIDA. 1998d. Brazil: Country Strategic Opportunities Paper – COSOP. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Roma, Italia.

FIDA. 1999a. México: Documento sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales. COSOP. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Roma, Italia.

FIDA. 1999b. Venezuela: Documento sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales. COSOP. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Roma, Italia.

FIDA. 1999c. Combate a la Pobreza Rural con Reglas de Mercado en el Contexto del MERCOSUR. Memorias de un Seminario. Montevideo, Uruguay. 3 al 5 de noviembre de 1997. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Roma, Italia.

FIDA. 1999d. Haiti: Country Strategic Opportunities Paper – COSOP. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Roma, Italia.

FIDA. 2000a. Eastern Caribbean Countries and Trinidad and Tobago: Regional Strategic Opportunities Paper – COSOP. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Roma, Italia.

FIDA. 2000b. La Perspectiva de Género con Referencia a los Pobres de las Zonas Rurales. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Roma, Italia.

FIDA. 2000c. Un Enfoque del FIDA para la Incorporación de los Aspectos de Género: La Experiencia de la División de América Latina y el Caribe. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Roma, Italia.

FIDA. 2000. Informe Seminario-Taller para el Fortalecimiento de los Aspectos de Género en los Proyectos FIDA asociados al PROCASUR. 20-26 junio, 1999, La Serena. FIDA, INDAP, PROCASUR, PRODECOP, Japón, Asistencia Oficial para el desarrollo. Roma, Italia.

Figueroa, A. 1996. Pobreza Rural en los Países Andinos. Seminario sobre la Visión 2020 del IIPA y los Países Andinos. Bogotá, Colombia. Marzo de 1996.

Friedmann. J. 1994. Empowerment: the Politics of Alternative Development. Blackwell. London. UK.

García, A. 1967. Dinámica de las Reformas Agrarias en América Latina. Ediciones ICIRA, Santiago de Chile.

Gordon, S. 1997. Poverty and Social Exclusion in Mexico, ILO Documentos de debate. DP/93, Geneva, Switzerland.

IFAD. 1998. Dry-lands. Sustainable Use of Range-Lands into the Twenty First Century. International Fund for Agricultural Development. Rome, Italy.

IFAD. 1999a. Rural Poverty: A Regional Assessment. International Fund for Agricultural Development, Latin America and the Caribbean Division. Rome, Italy.

IFAD. 1999b. La Mujer Rural en los Proyectos del FIDA: La Clave para Reducir la Pobreza. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Roma, Italia.

IFAD. 1999c. Informe Anual 1998. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Roma, Italia.

IFAD y FAO. 1999. Prevention of Land Degradation, Enhancement of Carbon Secuestration and Conservation of Bio-Diversity through Land Use Change and Sustainable Land Management with a Focus on Latin America and the Caribbean. Proceeding of a IFAD/FAO Expert Consultation. International Fund for Agricultural Development – IFAD and Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome, Italy.

IFAD. 2000. Informe Anual 1999. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Roma, Italia.

Lara Flores, Sara María. 1995. La Producción de Flores de Exportación en México: Un Espacio de Empleo Femenino. En "Mujeres: Relaciones de Género en la Agricultura". Centro de Estudios de la Mujer – CEDEM. Santiago, Chile.

Levy, S. 1990. Poverty Alleviation in Mexico. World Bank Working Document WPS 679. Washington, D.C. USA.

Liamzon, Cristina. 1999. Civil Organizations and their Role in People's Empowerment and Rural Poverty Eradication. Thematic Paper. IFAD Workshop on Rural Poverty. Rome, Italy.

Lusting, Nora and Arias, O. 2000. Poverty Reduction. International Monetary Fund. Finance & Development, 2nd, quarter 2000. Washington. D.C., U.S.A.

Machado, A. 1991. Apertura Económica y Economía Campesina. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Agricultura, Perú y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. 1999. Fomento del Mercado de Servicios de Asistencia Técnica en la Sierra Peruana. Una Experiencia Innovadora. Proyecto Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra. FEAS. Lima, Perú.

OIT. 1999. Panorama Laboral. Organización Internacional de Trabajo. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Lima, Perú.

Piñeiro, M., Martínez Nogeira, R., Trigo, E., Torres, F. Manciana, E. y Echeverría, R. 1999. La Institucionalidad en el Sector Agropecuario de América Latina. Evaluación y Propuestas para una Reforma Institucional. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible. Serie de Informes Técnicos. Washington, D.C. Estados Unidos.

Peña Montenegro, Raquel. 1997. Pobreza Rural en América Latina y Estrategias de Desarrollo Rural. Seminario Latinoamericano de Sistemas Privados de Asistencia Técnica. Santa Cruz, Bolivia. 24 – 27 de marzo de 1997.

Peña Montenegro, Raquel. 2000. Creando Oportunidades para el Pobre Rural. Trabajo presentado al Seminario Internacional "La Nueva Ruralidad en América Latina". Pontificia Universidad Javeriana. Santa Fe de Bogotá, Colombia. 22 al 24 de agosto del 2000.

Pollak-Eltz, Angelina. 1990. La Negritud en Venezuela. Cuadernos LAGOVEN. Caracas, Venezuela.

Quijandría, B. y Ruiz, M. E. (Editores). 1986. Aspectos Metodológicos del Análisis Social en el Enfoque de Sistemas de Producción. Red de Investigación en Sistemas de Producción Animal en Latinoamérica – RISPAL y Centro de Estudios y de Desarrollo Agrarios del Perú – CE&DAP. IICA. San José, Costa Rica.

Reardon, T.; Cruz, María Elena y Berdegué, J. 1998. Los Pobres Rurales en el Desarrollo del Empleo no Agrícola en América Latina: Paradojas y Desafíos. 3er. Simposio Latinoamericano de Investigación y Extensión en Sistemas Agropecuarios. Lima, Perú. 19 al 21 de Agosto de 1998.

RIMISP y FIDA. 1999. Palabras de Mujer. Concurso de Autobiografías de Mujeres Dirigentes Campesinas e Indígenas de América Latina y el Caribe. Red Internacional de Investigación en Sistemas de Producción—RIMISP. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola —FIDA. Santiago, Chile.

SERNAM. 1998. Las Temporeras de la Fruta. Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM. Santiago, Chile.

Swaminathan, M.S. 2000. Community-Led Approaches to Ending Food Insecurity and Poverty. IFAD Public Lecture. International Fund for Agricultural Development – IFAD. Rome, Italy.

World Bank. 1999. World Development Indicators. International Bank for Reconstruction and Development. Washington. D.C., U.S.A.

World Bank. 2000. "From Vision to Action" Update. Concept Paper. International Bank for Reconstruction and Development. Washington. D.C., U.S.A.

Zeller, M., Sharmja, M. (Editores). 1999. Innovations in Microfinance for the Rural Poor: Exchange of Knowledge and Implications for Policy. Proceedings of an International Workshop. IFPRI, IFAD, Bank of Ghana. Accra, Ghana.

View publication stats