



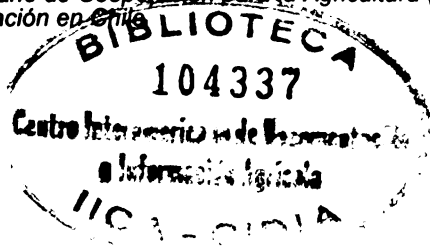
**DESARROLLO RURAL:
CONCEPTO, INSTITUCIONALIDAD
Y POLÍTICAS EN EL 2001
Análisis comparativo en
nueve países de América Latina**

Alex Barril García

**AGENCIA DE COOPERACIÓN
DEL IICA EN CHILE**

Desarrollo Rural: Concepto, Institucionalidad y Políticas en el 2001. Análisis Comparativo en Nueve Países de América Latina
Alex Barril García

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA),
Agencia de Cooperación en Chile



Las ideas y planteamientos contenidos en este documento son propios del autor y no representan, necesariamente, el criterio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Serie de Publicaciones Misceláneas
ISSN-0534-5391
CRS/CL-004-2002
152 páginas

Inscripción N° 126.490

Publicado por la Agencia de Cooperación del IICA en Chile
Corrección y composición de textos: Geraldine Sagredo M.
Portada: Geraldine Sagredo M.

Junio, 2002
Santiago, Chile

ÍNDICE

Presentación	7
Prólogo	9
Introducción	13
Capítulo I	
Algo de Historia	17
El Desarrollo de la Comunidad	17
La Reforma Agraria	20
El Desarrollo Rural Integral	25
Un Balance General hasta mediados de los años ochenta	28
 El tema del Desarrollo Rural en la década de los años noventa y al inicio del nuevo siglo	 31
 Lecciones aprendidas de las estrategias de desarrollo rural integral implementadas y consideraciones para nuevas propuestas	 34
 Capítulo II	
 Los cambios ocurridos en el mundo rural: "antigua y nueva ruralidad". La situación actual a considerar	 41
 Sobre la "nueva ruralidad" de hoy	 45
 El nuevo enfoque sobre desarrollo rural y los planteamientos de los organismos internacionales	 51

Capítulo III**Reflexiones Finales 61****Sobre la concepción del desarrollo rural y las acciones a realizar 61****Consensos alcanzados 61****Temas pendientes 65****Sobre institucionalidad para la ejecución de políticas de
desarrollo rural y combate a la pobreza rural 74****Capítulo IV****Experiencias en algunos países de América Latina 81****Argentina 81****Bolivia 88****Brasil 92****Colombia 98****Chile 105****Ecuador 116****Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador 122****Paraguay 130****Uruguay 134****Bibliografía Revisada 139**

PRESENTACIÓN

La Agencia de Cooperación del IICA en Chile ha venido impulsando la realización de estudios tendientes a enriquecer la visión de la agricultura y el mundo rural chileno desde perspectivas temáticas y disciplinarias diversas. Ellos buscan mejorar el conocimiento existente, impulsar la discusión de nuevos temas y proponer estrategias para enfrentar problemas relevantes del sector.

En ese contexto, a inicios del año 2001, se estableció con la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura (ODEPA) un convenio para realizar esfuerzos conjuntos en la línea de avanzar hacia un nuevo enfoque del desarrollo rural. Para ello, pareció importante contar, inicialmente, con una visión de las experiencias que algunos países de la región realizan en esta materia y que se traducen en diversos mecanismos institucionales bajo los cuales se implementan proyectos y programas de desarrollo rural y combate a la pobreza.

Esta publicación reúne los resultados del primer estudio analítico realizado dentro de este convenio. Hace un recuento histórico de las políticas de desarrollo rural implementadas en América Latina desde los años 60 en adelante, con especial atención a la influencia que en dichas políticas han tenido los organismos internacionales de financiamiento y cooperación técnica. A partir

de ello se perfilan algunas conclusiones y se busca rescatar las lecciones que esta políticas dejar para efectos futuros.

De manera más específica, se presentan los casos de nueve países en los cuales se han implementado programas significativos de desarrollo rural en los años 90 para captar qué evolución presentan en contraste con los enfoques del pasado y determinar sus fortalezas y limitaciones.

Las conclusiones a que llega el texto pueden servir para agregar antecedentes a un debate aún inconcluso y que compromete temas importantes para los esfuerzos de modernización institucional del sector y para el éxito de las acciones concretas de mejoramiento de las condiciones de vida de la gente de los sectores rurales.

***José Nagel Amaro
Representante del IICA
en Chile***

PRÓLOGO

Este trabajo es un estudio exploratorio, descriptivo, bibliográfico e informativo, cuyo objetivo es sistematizar experiencias nacionales e internacionales consideradas relevantes en el ámbito de las políticas de desarrollo rural y de combate contra la pobreza rural, ya sea por sus mecanismos de aplicación, por la institucionalidad establecida y por los componentes novedosos en los proyectos y programas que se ejecutan. A partir de allí se extraen algunas lecciones que pueden ser de interés en la formulación de propuestas de políticas de desarrollo rural para Chile.

El universo del estudio se estableció a partir de la experiencia del autor y de su conocimiento de distintos países de América Latina, además, de la revisión de una extensa bibliografía sobre el tema, especialmente de los últimos diez años, obtenida a través de sitios especializados de Internet y de intercambios y entrevistas electrónicas con especialistas y colegas de distintos países.

La información recopilada comprende dos grupos de países, divididos en función de las políticas aplicadas y de sus mecanismos de implementación.

Un grupo de países con políticas e institucionalidad definida para el desarrollo rural desde hace veinticinco años atrás, o más, y que, con algunas adecuaciones, han mantenido sostenidamente en el tiempo. Son los casos de Colombia, Ecuador y Brasil. En un comienzo se seleccionó en este grupo a México donde

también los Programas de Desarrollo Rural Integrado fueron pioneros, sin embargo, no fue posible obtener información suficiente y actualizada, por lo tanto solo se hacen menciones sobre situaciones puntuales en el caso de ese país.

Otro grupo de países que, según sus realidades, solo a partir de la mitad de los noventa iniciaron modificaciones o reestructuraciones en su institucionalidad (Ministerios de Agricultura o similares) para retomar y poner en marcha Programas y Proyectos de Desarrollo Rural y Combate a la Pobreza Rural con apoyo financiero internacional. En este grupo se incluyó a Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Guatemala (que se presenta en conjunto y comparativamente con Honduras, Nicaragua y El Salvador, dando una visión de Centroamérica) y Chile.

Por lo tanto, se obtuvo información y se presenta un total de nueve (9) países (los países de Centroamérica son considerados como uno), lo cual permite hacer algún análisis que muestra la situación del Desarrollo Rural y el combate a la pobreza rural en América Latina.

Para la recopilación de información se contó con la colaboración de los Representantes del IICA en los países indicados, quienes respondieron a la solicitud de información realizada por el Representante del IICA en Chile. Adicionalmente, se revisó las páginas Web de la FAO, FIDA, BID, BM, CEPAL, PNUD, RIMISP, PROCASUR e IICA/CIDER y se mantuvo contactos con especialistas de estas entidades vía correo electrónico.

Una vez recopilada y seleccionada la información se procedió a realizar un plan de análisis, fichaje de bibliografía y un esbozo de la organización y de los contenidos del documento final que aquí se presenta.

Sobra decir que este trabajo es tributario de un gran número de artículos, libros, ponencias a seminarios, informes de

consultorías, etc., que se indican en la Bibliografía al final del trabajo ordenadamente por país. En el texto, para aligerar su lectura, solo se hacen citas bibliográficas a pie de página, en casos considerados indispensables o complementarias o de cita textual, a las citas bibliográficas que se presentan al final.

Mis agradecimientos a todos los que colaboraron con la información y en la discusión de algunos temas aunque, como corresponde, asumo personalmente toda la responsabilidad sobre los dichos, análisis y aseveraciones que se hacen en el texto. Un agradecimiento especial por las facilidades y apoyo otorgados para realizar el trabajo: a ODEPA a través de su Director, mi amigo Carlos Furche G.; de su Subdirector, Octavio Sotomayor E.; y del Jefe del Departamento de Políticas, Hugo Martínez. Al IICA, especialmente a la Oficina en Chile y a la Oficina en Guatemala, en las personas de sus Representantes, José Nagel A. y Benjamín Jara G., respectivamente. Una mención especial a Purísima Palacios, Secretaria de ODEPA, por su colaboración en el tipeado, ordenamiento y organización final del trabajo.

A Betty, mi esposa y compañera de más de 30 años por apoyarme, incentivar me y soportarme tanto tiempo.

A Alex Daniel, Cecilia Beatriz y Arlen Eugenia, mis hijos, quienes en cada momento y siempre han sido un aliciente para seguir adelante y un apoyo permanente para mantener la consecuencia en mis acciones y decisiones en la vida.

A Julián, Ariadna, Benjamín y a las gemelas, Amaranta y Micaela, mis nietos, quienes comienzan a darle otra perspectiva y nuevas energías a mi vida.

Santiago, Chile. Mayo de 2002

INTRODUCCIÓN

Desde los años sesenta, se viene desarrollando un proceso de modernización del sector rural que toca a todos los actores que en él conviven: se ha producido una rápida expansión del comercio internacional; se ha expandido el mercado interno por un aumento de la población y una creciente urbanización de los países, con notorias disminuciones de la población rural; se han modificado las condiciones de trabajo en el campo; han aparecido nuevos tipos de explotaciones y se ha producido una segmentación social con polarizaciones de sectores modernos muy rentables y sectores pobres y atrasados que, en general, han crecido —más que disminuido— en los países de la Región.

En este cuadro también se han intentado varios tipos de políticas. Desde mediados de los ochenta y hasta mediados de los noventa, la tónica fue que prácticamente no existieran políticas específicas para el sector rural ni para sectores concretos dentro de él. Todo ha debido adecuarse a las políticas macroeconómicas generales, dentro de las cuales muchos actores han quedado fuera o no han podido sumarse a ellas.

El desarrollo rural como política específica fue en la práctica abandonado. Los organismos internacionales de financiamiento y asistencia técnica promovieron en los países —y condicionaron los créditos a ello— un proceso de modernización del Estado y políticas macroeconómicas favorables a la apertura de los mercados que deberían producir un mayor crecimiento

económico y con ello un mejoramiento general de la situación y de las condiciones de los sectores rurales.

En ese marco, el desarrollo rural a lo más, terminó en formulaciones abstractas que fueron mostrando una gran disociación entre los principios operativos del modelo económico y los proyectos implementados aisladamente. Se realizaron acciones paralelas, entrecruzadas, desbalanceadas y, a veces, conflictivas con las políticas globales.

Desde mediados de los años noventa y después de varias evaluaciones se mostró que, aunque las economías se sanearon y crecieron, se produjo una alta concentración del ingreso y un aumento alarmante de la pobreza tanto urbana como rural. El tema del desarrollo rural como política específica vuelve a ser motivo de discusión y de agenda para los organismos internacionales y de asistencia técnica que han traspasado a los países sus visiones y con ello se ha redefinido o reinterpretado el desarrollo rural en el marco de la superación de la pobreza y de una adecuada recuperación y conservación de los recursos naturales.

Estos cambios de enfoque y de prioridades sobre el desarrollo rural, en el marco de los cambios que se han producido en el ámbito rural y en la institucionalidad pública para abordarlo, es el tema que se presenta y se analiza en este trabajo.

En el primer capítulo, se hace un somero recorrido histórico sobre políticas y conceptos de desarrollo rural y sus aplicaciones y consecuencias en distintas épocas, buscando sacar lecciones que ayuden a no repetir errores en el diseño y aplicación de políticas de desarrollo rural.

En el segundo capítulo, se discute el nuevo enfoque sobre el tema y se enmarca en los análisis de la llamada "nueva ruralidad".

Luego, a partir de estas situaciones y con lo recogido en la primera parte, se hace una reflexión que se espera permita, al menos, definir elementos que deben estar presentes en este retorno al desarrollo rural como política para los sectores campesinos y los sectores pobres del mundo rural.

En el cuarto y último capítulo, se presenta un estado de la situación actual sobre el tema en nueve países de la Región, centrándose en los instrumentos de políticas usados y en la institucionalidad desde la cual se aplican las acciones, los proyectos o los programas.

CAPÍTULO I

ALGO DE HISTORIA

Para fijar un contexto más general al planteamiento y discusión sobre el tema que nos ocupa, se ha estimado interesante hacer una somera revisión a las políticas que se aplicadas en el sector rural latinoamericano desde mediados del siglo pasado (de 1950 en adelante). Lo anterior permitirá tener un parámetro comparativo y analítico para ver avances, retrocesos, similitudes y diferencias.

Diversos autores coinciden en que —gruesamente y sin que sean excluyentes unas de otras, pudiendo haberse aplicado una o dos simultáneamente— son tres las “grandes” políticas aplicadas en el sector rural: 1) el Desarrollo de la Comunidad, 2) la Reforma Agraria y 3) el Desarrollo Rural Integral.

EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

La propuesta que subyace a esta estrategia es que en los grupos sociales existen grandes potencialidades que les permiten afrontar, con apoyos externos puntuales, los problemas básicos que impiden su desarrollo.

En Estados Unidos, este enfoque se introduce en 1935, enfatizando iniciativas que impulsaban la participación de la comunidad a niveles municipales, influyendo directamente en la planificación y en el uso de los recursos locales. Casi simultáneamente, se conocen experiencias similares en la India, donde el objetivo era recomponer, a escala local, un cierto ordenamiento social frente al caos provocado en la estructura social tradicional de esa nación por la presencia de la colonización inglesa.

En 1945, el término Desarrollo de la Comunidad es utilizado en las reuniones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. En 1956, un grupo de expertos de la ONU definió esta política como "la expresión para designar aquellos procesos en virtud de los cuales, los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar éstos en la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional"⁽¹⁾.

Las primeras experiencias de aplicación de esta política se realizaron en África y Asia a comienzo de los años 50, a través de programas nacionales de desarrollo comunal, apoyados por organismos estatales y privados estadounidenses⁽²⁾, en el marco del impacto producido por la Revolución China y en el contexto de la "Guerra Fría". Esta Guerra Fría hacía que Estados Unidos impulsara alternativas de desarrollo que no implicaran cambios mayores en el sistema social imperante en los países subdesarrollados afines a él.

En América Latina, estos programas se iniciaron a fines de la década de los 50 en países y zonas pobres y con población indígena poco integrada a las sociedades nacionales. El enfoque general era desarrollar la participación de los sectores que se

⁽¹⁾ Naciones Unidas "Desarrollo de la Comunidad y Servicios Conexos". Consejo Económico-Social. New York, 1960.

⁽²⁾ Agencias de Asistencia Económica Exterior. Fundación Ford, entre otras.

definían como objeto de los programas, incentivando la organización democrática, la elección de sus líderes y la identificación de acciones sentidas en la comunidad para dar paso a apoyos que permitieran procesos que contribuyeran a mejorar las condiciones de vida de los involucrados.

Los aspectos centrales de esta estrategia se referían a: i) satisfacer las necesidades fundamentales de la población con que se trabajaba, para lo cual los primeros proyectos tenían que surgir de las aspiraciones expresadas por esa población, ii) lograr la mayor participación posible de la población en los problemas locales, fortalecer los gobiernos locales, formar dirigentes de base e incentivar la participación de las mujeres y los jóvenes, iii) apoyar la organización de cooperativas para satisfacer las distintas necesidades económicas y sociales y consolidar las artesanías y las pequeñas manufacturas locales de manera de generar empleo y aprovechar los recursos materiales propios; impulsar la producción agrícola, mejorando la utilización de insumos, la comercialización y el acceso a tierra; promover el desarrollo de servicios como educación, salud, vivienda, extensión agropecuaria, etc.⁽³⁾

El comienzo de la desaparición de estos programas se observa a mediados de los años 60. Entre los factores que concurren a ello se señalan:

- El alto aporte externo de los programas, lo que, en muchos casos, coincidía con la debilidad de los aparatos estatales nacionales. Esta situación hacía que los programas se vieran como "islas", al contar con muchos técnicos extranjeros y con muchos recursos financieros, lo que motivó una baja legitimación política y social de los mismos.

⁽³⁾ Como puede observarse, nada demasiado distinto a muchas propuestas recientes y actuales.

- Los programas no se planteaban como objetivo obtener respuestas rápidas con relación al aumento de la producción agropecuaria, sino que más bien el énfasis estaba puesto en la organización local. Esta situación, en un marco donde se planteaba la necesidad de rápidos aumentos de la producción de materias primas para aumentar el ingreso de divisas y de alimentos para cubrir las necesidades internas, hizo que los países no los consideraran prioritarios.
- La dinámica de generar organización provocaba diferencias al interior de las comunidades y entre éstas y los hacendados y otros sectores vinculados al esquema hacendal, lo cual, por un lado, ponía en situaciones conflictivas al personal de los programas y, por otro, restaba posibilidades de obtener apoyos de los sectores dominantes en la estructura social rural.

No existe una evaluación global sobre estos programas, aunque hay coincidencia en señalar que sus objetivos centrales no apuntaban a rápidas respuestas productivas, sino que a incentivar la organización social como paso previo para mejorar la producción, lo cual fue su mayor debilidad. En el plano organizativo se concuerda en que se logró un cierto fortalecimiento de las comunidades producto de la formación de líderes que se capacitaron, lo que permitió un mayor grado de autonomía de éstos frente a los poderes rurales existentes.

LA REFORMA AGRARIA

Los orígenes de esta política se encuentran en la Revolución Mexicana de 1910, la que, en 1917, estableció una profunda reforma en el régimen de tenencia de la tierra. Otros procesos relacionados con el tema de reforma agraria reaparecen en América Latina en la década de los 50.

Como antecedente complementario, se puede señalar que a fines de los años cuarenta se desarrollaban con intensidad procesos semejantes en Asia⁽⁴⁾. Sin duda, este hecho influyó en las decisiones que tomaron los organismos internacionales respecto al tema.

En noviembre de 1950, la ONU recomendó a la FAO realizar estudios que dieran cuenta de la existencia o no de alguna relación entre los regímenes de propiedad rural existentes con los bajos niveles de desarrollo en América Latina. Un estudio realizado en julio de 1951, indicaba la presencia de minifundio insuficiente para los requerimientos de ingresos y empleo de las familias campesinas y una alta y desigual distribución de la propiedad. La presencia del latifundio extensivo se indicaba como una característica de la estructura agraria de la región. †

Casi simultáneamente, los trabajos que venían desarrollándose en CEPAL apuntaban a un lento crecimiento de la producción en relación con las demandas nacionales e internacionales, indicándose que para cambiar esta situación debía introducirse tecnología que posibilitara aumentar los rendimientos, acompañando estas políticas de un proceso de reforma agraria que permitiera elevar la producción y la productividad.

A fines de los años 50, se produce el acceso al poder de la Revolución Cubana (1959), lo que origina inquietud en los Estados Unidos y en los gobiernos de la región. En agosto de 1961, surge, producto de la reunión de Punta del Este, la Alianza para el Progreso. En esta Alianza se indicaba la necesidad de impulsar -dentro de las características de cada país- programas de reforma agraria integral para lograr una efectiva transformación de las estructuras de tenencia de la tierra, donde

⁽⁴⁾ Entre 1946-1950 se desarrolló la R.A. en Japón. En 1945 se comenzó la transferencia de tierras a pequeños productores en China y en 1959 se dictó una Ley de Reforma Agraria. Situaciones similares de redistribución de tierras se vivían en Taiwan (1949), en Corea del Norte y del Sur y en Turquía, a fines de los años 40.

se superara la dicotomía latifundio -minifundio y se avanzara en una distribución más justa de la propiedad.

Como complemento a estos acuerdos de Punta del Este, se creó un Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), el cual realizó un estudio sobre tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola en siete países de la región. Este estudio indicó que el problema central era la concentración de la propiedad de la tierra, lo que llevaba consigo una concentración del poder que permitía a los propietarios un gran control sobre la sociedad en su conjunto. Se indicó, además, que esta estructura de tenencia era la causa de un agro atrasado y de baja productividad económica, acompañada, además, de una desigual distribución de los ingresos y causante de la alta migración del campo a las ciudades.

Este estudio avaló la necesidad de contar con procesos de reforma agraria que cambiaran el régimen de tenencia de la tierra y que apuntaran a modificar la estructura social asociada a ella y causante del escaso desarrollo interno de los países latinoamericanos.

Con estos informes y las experiencias de las reformas agrarias de México, Bolivia y Cuba, la década de los años 60 se ve marcada por procesos de reforma agraria de distinta intensidad en la región; procesos en los cuales se tienen presentes las diversas realidades sociales de los países, existiendo algunos -como Uruguay y Argentina- donde el tema nunca fue planteado como relevante.

Un balance general de estos procesos ha sido siempre difícil y controvertido; sin embargo, se pueden señalar algunos comentarios generales al respecto:

- Las reformas agrarias eran parte de un proyecto político para reducir el papel de los terratenientes como eje de la sociedad rural y con ello restringir su influencia en la sociedad.

- No estuvo claramente definido el tipo de propiedad que reemplazaría el latifundio, se hablaba de unidades familiares, pero sin mayores precisiones al respecto.
- Se buscaba que las reformas agrarias generaran un proceso de redistribución de ingresos y la incorporación de los sectores campesinos al mercado interno, apoyando de esa forma un crecimiento de este mercado e impulsando el desarrollo industrial urbano.
- Se buscaba, además, liquidar las relaciones sociales no capitalistas (pagos en especies y servicios), poner en cultivo tierras no utilizadas y aumentar el empleo rural y, de esta forma, detener las migraciones hacia las ciudades.
- No existía una precisión respecto del tipo de estructura agraria deseada al finalizar el proceso de reformas: se hablaba de explotaciones familiares, pero a la vez se impulsaban políticas que tendían a la modernización de las grandes explotaciones y se estimulaban desigualmente distintas formas asociativas de producción, sin claridad en relación a los sujetos sociales que debían ser eje central del proceso.
- No hubo una clara discusión sobre los cambios sociales previstos y los paquetes tecnológicos existentes. En los hechos se desarrollaron dos líneas contrapuestas: en la perspectiva de las reformas agrarias se intentaba fortalecer una opción más campesina, pero simultáneamente se impulsaba la creación de institutos nacionales de tecnología que tomaban como modelo sus similares en Estados Unidos, es decir, montados en función de los requerimientos tecnológicos de un productor capitalizado, con acceso a recursos financieros y, por tanto, capaz de adoptar la tecnología generada en estos institutos.

Por el contrario, no existió preocupación seria por generar tecnología adecuada al pequeño productor, supuestamente

sujeto beneficiario de los procesos de reforma agraria. La "Revolución verde" no logró ningún impacto en los sectores de pequeños productores campesinos.

- Por último, una situación similar al problema de acceso a la tecnología se dio con el crédito. Los sistemas implementados no resultaron lo más adecuados para apoyar a los pequeños productores, sino que terminaron favoreciendo a los sectores que supuestamente se verían afectados por las reformas agrarias.

Lo que parece claro en los diversos análisis sobre los procesos de reforma agraria, es que ésta permitió la desaparición de formas sociales que sujetaban a los campesinos al sistema hacendal. Desaparecieron las figuras del yanacona, inquilino, huasipungo arrimado, etc., trabajadores que estaban sometidos a diversas formas de extracción de renta. Esto permitió una mayor organización del mercado del trabajo, lo que de alguna forma favoreció un aumento en los niveles de salarios y con ello un cierto mejoramiento de las condiciones de vida de algunos sectores de trabajadores.

Igualmente, se reconoce un efecto indirecto de estos procesos en un mayor crecimiento y fortalecimiento de la organización campesina y una mayor movilización social en defensa de sus derechos y sus demandas sociales, económicas y políticas.

En cuanto a los efectos en la producción agropecuaria, los balances son antagónicos. Algunos señalan que la reforma agraria permitió una expansión productiva en los primeros momentos de su aplicación. Otros indican que, en general, no existió expansión productiva, sino fuertes retrocesos por las incertidumbres sociales, económicas y políticas que generaron.

Los análisis más objetivos sí reconocen que los procesos de reforma agraria permitieron una modernización de la agricultura

latinoamericana que la puso en mejores condiciones para enfrentar desafíos orientados a la producción de exportación.

EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL

Considerando el hecho de que los organismos internacionales dieron por fracasadas las políticas de reforma agraria, el prácticamente nulo efecto de la Revolución Verde sobre los campesinos y reconociendo que la pobreza rural persistía y aumentaba, hubo un replanteo de la estrategia de desarrollo, la que puso énfasis en poner a disposición de los pobres rurales todos los elementos que le permitieran mejorar su calidad de vida (servicios sociales) y desarrollar sus capacidades productivas (servicios técnicos y tecnología).

En 1974, un discurso de Robert Mc Namara (Presidente del Banco Mundial en ese momento) en Nairobi, plantea oficialmente por este organismo la estrategia del Desarrollo Rural Integrado (DRI) y con ello la banca internacional reorienta crecientemente sus recursos hacia los pobres rurales.

A fines de la década de los setenta, el Banco Mundial, que entre 1948 y 1960 había destinado un 6% del financiamiento total de su cartera a programas rurales, pasó a aportar alrededor de un 24% de su financiamiento a programas vinculados a la producción agropecuaria y a servicios de salud, agua potable, educación, caminos e infraestructura.

La decisión de aumentar sus aportes se debió a la idea de destinar recursos –al menos esa era la intención– a los sectores de menores ingresos, concentrándose en proyectos destinados a pequeños productores poseedores de hasta 5 hectáreas. Cambios similares en la orientación de los recursos se produjeron en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Además, en la misma década se creó el Fondo Internacional de Desarrollo

Agrícola, FIDA, como una señal más de dar prioridad a los sectores pobres del medio rural.

Esta “reorientación” de la Banca Internacional trajo consigo ciertos problemas no menores, como la carencia de profesionales especializados en proyectos de desarrollo rural con componentes sociales. Los profesionales carecían de experiencia en trabajos con sujetos sociales muy distintos a los que regularmente habían sido sus habituales “clientes”.

La idea fue centrar los proyectos en pequeños agricultores con acceso a tierra, asumiendo que los demás sectores pobres del campo (parceleros, medieros, asalariados) se beneficiarían indirectamente por la reactivación económica que se produciría en las áreas o zonas de ejecución. Sin embargo, nunca estuvo muy claramente definida la forma de ubicar y definir los sectores pobres beneficiarios, usándose casi indistintamente criterios de ingreso y de reducida cantidad de tierra controlada.

El problema de la tenencia y redistribución de tierra —cuando en algunos países aún se ejecutaban programas de reforma agraria— fue también conflictivo, ya que nunca se planteó como un tema a ser abordado por los proyectos de Desarrollo Rural Integrado (DRI). A lo más, se destinaron recursos a procesos de normalización de tenencia de tierra en lugares donde había problemas de títulos de dominio. Esta situación se observó, incluso, al elegir las zonas y los beneficiarios, evitándose incluir áreas donde existieran unidades de gran tamaño o tierras sin uso, como forma de evitar potenciales conflictos.

El desafío de este tipo de programas era pasar de proyectos casi exclusivamente productivistas a proyectos con alto contenido social, con variados componentes que debían articularse armónicamente para su ejecución. Esto suponía, además, una organización institucional que pudiera responder expeditamente a las exigencias de administración y ejecución de los recursos entregados.

Esta concepción integrada generó serias contradicciones en la aplicación de esta política: por un lado, los requerimientos de la Banca Internacional para la elaboración de los proyectos eran detallados y minuciosos, por lo que se requería de una verdadera formación especial para la formulación. Esto implicó que los proyectos contemplaran asesorías externas de alto costo (incorporados en los créditos que financiaban los proyectos) en relación con los salarios vigentes en los países latinoamericanos. Por otro, se iban generando grandes burocracias locales en torno a los proyectos, de manera que una parte sustantiva de los recursos que el país debía pagar, se destinaba a salarios y servicios para funcionarios nacionales e internacionales.

Junto a lo anterior, si bien “el discurso” ponía gran énfasis en la participación de los beneficiarios (campesinos y sectores pobres) en todo el proceso de desarrollo rural integral, la complejidad técnica exigida por las metodologías de formulación y ejecución hacía que, en la práctica, la participación campesina fuese escasa o nula.

Un último aspecto que dificultó la implementación y el éxito de esta política fue la generación de aparatos institucionales⁺ específicos que actuaban paralelamente a los aparatos estatales permanentes.

El esquema operativo con que se aplicaron las políticas de desarrollo rural integral, concentrando abundantes recursos financieros y técnicos en una zona geográfica, dificultó, a la postre, la posibilidad de replicabilidad de estos modelos metodológicos en otras regiones, dado los recursos nacionales existentes y disponibles para un desarrollo rural orientado hacia el sector campesino.

Aunque las críticas a estos proyectos, en función de sus resultados de cara a sus objetivos, fueron más numerosas que las que aquí se han reseñado; no cabe duda de que —a pesar del alto costo que implicaron para los países— ayudaron a generar

capacidad institucional y funcionaria en los países latinoamericanos para enfrentar con otra perspectiva la pobreza de los sectores rurales.

Las respuestas productivas fueron regularmente satisfactorias, aunque de nuevo se “chocó” con la carencia de tecnologías más específicas y adecuadas a los sistemas de producción campesino. Algunos de estos sistemas –los que accedieron a recursos para adoptar las tecnologías existentes en el “mercado”- mostraron capacidad productiva; sin embargo, la mayoría no logró beneficiarse ni siquiera “indirectamente”. De allí que podría afirmarse que más bien se tendió a agudizar la diferenciación al interior del sector campesino.

Ya a mediados de los 80, la política de desarrollo rural integral mostró sus limitaciones para enfrentar el problema de la pobreza rural. La escasa posibilidad de implementar los proyectos DRI, si no se contaba con cuantiosos recursos, que cada vez fueron más escasos en los países, hizo disminuir este tipo de instrumentos tanto como demanda de los países latinoamericanos como oferta de financiamiento por organismos de crédito internacional.

UN BALANCE GENERAL HASTA MEDIADOS DE LOS AÑOS OCHENTA

Al reflexionar sobre las experiencias vividas en la región en el tema de las políticas de desarrollo rural aplicadas, los puntos críticos se podrían sintetizar de la siguiente forma:

- † Se observa una crisis de los paradigmas y de los modelos de interpretación de la economía campesina. La complejidad del sujeto social y su evolución histórica en la región han cuestionado fuertemente los conceptos teóricos que sirvieron para fundamentar la acción de desarrollo e incluso la acción en sí misma.

- Las políticas de desarrollo rural aplicadas han carecido de impacto sustantivo. Las de desarrollo de la comunidad fueron puntuales, extremadamente dependientes de fuera de la región, carentes del componente productivo y su impacto en la participación organizada de los sectores pobres fue reducido.
- Las políticas de reforma agraria lograron romper relaciones sociales atrasadas y expoliativas para los campesinos, pero no lograron, como se proponía, transformaciones estructurales; por el contrario, las pequeñas parcelas han aumentado y el minifundio se ha extendido en América Latina, según informes de la FAO.

Debe destacarse sí, que estas políticas de reforma agraria, dada su naturaleza, los intereses locales afectados y los movimientos sociales involucrados, tuvieron características y alcances definidos claramente en los países latinoamericanos, lo que no ocurrió con las políticas de desarrollo de la comunidad y de desarrollo rural integrado impulsadas y financiadas, fundamentalmente, por agentes externos a la región y respondiendo a lógicas de intereses distintos.

La política de desarrollo rural integral, si bien dotó de recursos de infraestructura, de algo de crédito y de asistencia técnica a algunos sectores campesinos, careció de masividad y puso de manifiesto contradicciones y asimetrías entre las políticas de los entes financieros y los aparatos estatales nacionales y entre éstos y los campesinos destinatarios.

- Ha existido falta de conexión entre las políticas macroeconómicas y las medidas concretas de apoyo hacia los sectores más pobres del campo y también una falta de capacitación específica de los funcionarios estatales para entender las especificidades y diferenciaciones en los sectores rurales. La formación de profesionales y técnicos está orientada, fundamentalmente, a prestar eficientes servicios a la empresa capitalista tradicional, nada en su formación les

indica las posibilidades, potencialidades y limitaciones de otros sectores sociales agrarios, especialmente los más pobres (campesinos y asalariados rurales).

- Ha existido cierta inflexibilidad y demora de los modelos de desarrollo rural implementados para adaptarse a los cambios políticos y de coyuntura, más allá de los discursos y las sustentaciones teóricas. Las estrategias no se han basado en los sujetos sociales beneficiarios y en sus demandas, más bien se ha actuado a nombre de ellos. En los hechos, se ha coartado su participación efectiva en las políticas del sector agrario.

De la revisión de las políticas de desarrollo rural aplicadas se puede afirmar que, desgraciadamente, la situación de los sectores pobres del campo no ha mejorado. Esto no se puede atribuir solo a los errores de esas políticas, pues no cabe duda de que la crisis económica que se agudizó desde mediados de los 80 es un factor importante en la situación que se vive actualmente.

Sin duda, el indicador con mayor poder descriptivo del impacto de la crisis sobre los sectores populares es el dramático aumento de la pobreza rural y urbana. Según datos de la CEPAL, en 1970 el número de pobres establecidos en áreas rurales era de 65 millones de personas y de 47 millones, en áreas urbanas, es decir, 112 millones de personas (40% de la población latinoamericana) vivían en condiciones de pobreza.

Según la misma fuente, en 1980, el número total de pobres había aumentado a 130 millones de personas, distribuidas casi en partes iguales en las áreas rurales y urbanas. Estimaciones más recientes, esta vez de la FAO, señalan que a mediados de los ochenta la cifra de pobres en el campo llegaba a 82 millones de personas y que hacia el 2000 se llegaría a 109 millones, en cuyo caso se mantendría el sector

rural como el área fundamental de concentración de la pobreza en América Latina.

En el sector rural, a los grupos sociales en los cuales tradicionalmente se concentraba la pobreza (minifundistas, comunidades indígenas y asalariados rurales), hoy se han sumado importantes contingentes de trabajadores temporales, mujeres que se han constituido en jefes de hogar ante la migración forzosa de los varones y jóvenes sin opción de acceder a tierra ni a trabajo estable en el campo o en la ciudad.

El impacto de la crisis y las políticas de ajuste aplicadas han producido un profundo cambio en la estructura productiva, el que ha llevado al surgimiento de nuevas dinámicas en el proceso general de acumulación, lo que ha significado la aparición de nuevos actores sociales y con ello importantes cambios en las formas que asume la dependencia económica y social de los marginados.

EL TEMA DEL DESARROLLO RURAL EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS NOVENTA Y AL INICIO DEL NUEVO SIGLO

América Latina y El Caribe experimentaron un intenso proceso de modificaciones desde fines de los años ochenta y comienzo de los noventa. La crisis de la deuda dio lugar a profundos cambios en la estrategia de desarrollo de los países de la región. En la medida que fue quedando de manifiesto que no se trataba de un evento transitorio, sino que de un cambio permanente en el entorno macroeconómico, las medidas iniciales se transformaron en programas de ajuste estructural orientados a profundas reformas económicas acordes con el nuevo escenario.

La orientación fue clara en todos los países. El énfasis apuntaba a las reformas institucionales en todos los ámbitos: político, económico y comercial. Estas reformas debían permitir a los países una modernización de sus aparatos públicos, un ordenamiento de sus economías y con ello un crecimiento económico sostenido -sin necesidad de políticas específicas- que arrastraría un desarrollo rural y agrario que permitiera una reducción significativa de la pobreza.

El entorno macroeconómico implantado afectó la rentabilidad de las inversiones del sector y se puso un excesivo énfasis en la agricultura como principal salida productiva (incremento y diversificación de las exportaciones, disminución al mínimo de las importaciones para tener saldos comerciales favorables y cumplir los compromisos de la deuda); sin embargo, se desconoció el hecho de que los sectores campesinos pobres rurales obtienen solo parte de su ingreso de la agricultura, mientras que la principal parte proviene de otros aspectos del ámbito rural que no son tomados en cuenta en el diseño de las políticas aplicadas.

Prácticamente, todos los organismos de cooperación financiera internacional (BM, BID, UE, FIDA) empezaron a condicionar sus apoyos a una aplicación de políticas con la orientación indicada en los párrafos anteriores.

Esta orientación, y a la vez exigencia, se tradujo, para la mayoría de los países de la región, en una renovada importancia del sector agropecuario. El sector se dinamizó a partir de mediados de los ochenta: mientras que entre 1960 y 1982, el valor de las exportaciones agropecuarias, pesqueras y forestales era de alrededor de US\$ 5.000 millones, en el periodo 1982/1986 pasaron, como promedio del periodo, a US\$ 33.700 millones.

A la inversa, las importaciones de productos agropecuarios, que habían crecido de US\$ 2.300 millones en 1970 a US\$ 14.600 millones en 1981, para mediados de los ochenta (1987) habían

bajado a US\$ 9.300 millones, tendencia que se acentuaba en los años siguientes (FAO, 1989: Tomo 2, Pobreza Rural).

La propuesta macroeconómica pareció dar resultados; sin embargo, varios estudios en diferentes países (FAO, CEPAL) mostraron que esta disminución acelerada de las importaciones agropecuarias no solo se debía al crecimiento de la producción interna, sino también y en buena medida, al estancamiento y/o retroceso del consumo alimentario interno por el impacto que tuvieron las políticas macroeconómicas aplicadas en los ingresos (empleo) de los sectores medios y pobres del campo y la ciudad.

En la actualidad, se describe un cuadro general que muestra un sector agropecuario que, en ciertas áreas, es dinámico, pero que a la vez desata procesos de diferenciación y rearticulación en su interior, planteando nuevos problemas y desafíos: en los sectores campesinos se han diversificado las estrategias de sobrevivencia, con creciente importancia de actividades complementarias y, fundamentalmente, por medio de migraciones temporales, tanto a la ciudad como hacia zonas de alto desarrollo del capitalismo agrario.

Como consecuencia de lo último, es necesario considerar como dato clave, la existencia de una enorme masa de trabajadores temporales, cuyas demandas se refieren en parte a su condición de pequeños agricultores y, en parte, también a su condición de asalariados.

Frente a esta situación no se visualizan nuevas propuestas de políticas. Sin embargo, los organismos financieros internacionales han reconocido el poco éxito de lo realizado, pues a pesar de las reformas realizadas, de la expansión sectorial agropecuaria -que en muchos países ha crecido más que el promedio de crecimiento nacional- y del crecimiento (hasta hace dos o tres años) sostenido de los países, la pobreza general y la

pobreza e indigencia rural, en particular, han aumentado significativamente en América Latina⁽⁵⁾.

De ahí que el BM, el BID, el FIDA y la UE hayan cambiado sus posturas y visiones y retomen a propiciar políticas específicas para el desarrollo rural y el combate a la pobreza rural, aprendiendo las lecciones de los años anteriores y reforzando la idea de participación y fortalecimiento democrático, entre otros factores importantes a considerar⁽⁶⁾.

LECCIONES APRENDIDAS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL IMPLEMENTADA Y CONSIDERACIONES PARA NUEVAS PROPUESTAS

En el punto anterior se describieron y analizaron las estrategias de desarrollo rural implementadas y se comentó respecto de sus impactos. A continuación, se sintetizan los principales problemas y las lecciones aprendidas, recogidos en diversos estudios del BM, del BID, del IICA y del FIDA, a partir de lo cual se desprenden algunas explicaciones que están presentes en los enfoques actuales.

Entre los principales problemas identificados se pueden señalar:

- Las dificultades que se presentaron en la implementación de los programas, debido a los serios problemas en la coordinación de éstos. Programas con muchos y variados

⁽⁵⁾ Estudios de CEPAL indican que -con excepción de Chile, donde ha existido una notable baja de la pobreza- en todos los países de la Región, la pobreza ha aumentado en los últimos diez años (1990-2000).

⁽⁶⁾ Banco Mundial: "Plan de Acción para el Desarrollo Rural en AL y C", Marzo, 2001; BID: "Reunión Interagencial para el Desarrollo Rural", Washington, 2000; FIDA: "Hacia una Región sin Pobres Rurales", Noviembre, 2000.

componentes y sin una dirección unificada obligaban a una difícil y compleja coordinación entre agencias gubernamentales, las que administraban una gran variedad de acciones que dependían de diferentes instancias sin responder a una entidad única. Esto implicó que cada agencia terminara haciendo y priorizando sus acciones planificadas, sin un sentido coordinado y común.

- Siempre existió una gran centralización de las decisiones en la ubicación, el diseño y la implementación de los programas. No existió ninguna descentralización efectiva hacia las comunidades locales o regionales para intervenir con cierto peso en la definición y priorización de acciones, lo que significó que se impusieran algunos proyectos, los que eran vistos con desconfianza por los beneficiarios y usuarios.
- Faltaron insumos, tecnologías y capital específicos para satisfacer las necesidades, las características, las condiciones y las especificidades de recursos y de tierra de los campesinos pobres, beneficiarios y usuarios de los programas.
- Los programas de créditos diseñados e implementados por bancos estatales, agencias y entidades privadas tendieron -por las condiciones impuestas para acceder a ellos- a favorecer a los productores mejor dotados de recursos y no necesariamente a los más necesitados. El mecanismo, además, contribuyó fuertemente a distorsionar el mercado financiero al subsidiar las tasas de interés.
- Se mantuvo una alta presencia y acción del aparato del Estado en componentes y aspectos que bien podían ser desarrollados por entes privados, tales como provisión de insumos, provisión de servicios técnicos y de capacitación, comercialización, etc.
- Los costos de administración y de las intervenciones reducían los efectos y la llegada de los recursos y de las acciones a los beneficiarios directos. Una buena parte de los recursos se

gastaban en las complejas formas de administración y ejecución excesivamente centralizadas.

- No existió prolijidad para identificar la heterogeneidad de la pobreza rural en distintas zonas o áreas del país, lo que en los hechos implicó no definir distintos caminos y acciones para distintos tipos de comunidades pobres existentes; se dificultó la focalización y la selección de beneficiarios y no se aprovecharon adecuadamente las relaciones locales entre pobres y no pobres para que las acciones tuvieran más impacto y replicabilidad. Esto llevó a que muchas acciones beneficiaran más a usuarios no necesariamente priorizados (a los menos pobres) en desmedro de los necesitados; a la vez, produjo una nula o escasa apropiación del proyecto por parte de los campesinos, lo que hizo que éste no sobreviviera más allá de lo que duraba la intervención externa.

A partir de los problemas sistematizados, también se han identificado algunas lecciones a tener presente para la aplicación de una estrategia de desarrollo rural que recoja la experiencia de los programas y los proyectos aplicados.

- Los proyectos y programas de este tipo no pueden dejar de considerar un carácter multisectorial, de manera de responder a la fuerte importancia que tienen los factores sociales y culturales y las características de los grupos, comunidades y/o localidades donde se implementarán.
- Debe ponerse especial énfasis en la forma cómo se estructura e institucionaliza la intervención, ya que los proyectos de desarrollo rural son altamente complejos y, por lo tanto, es prácticamente imposible controlar todos los factores determinantes de los resultados que se buscan.
- Lo anterior implica varias consideraciones: a) apostar a un máximo grado de descentralización que facilite un permanente contacto con los agentes locales y que asigne la mayor

rapidez a la toma de decisiones; b) una adecuada división de las responsabilidades, los incentivos y los controles.

La implementación debería ser entregada a agencias (públicas o privadas) con control sobre la calidad de la implementación, con responsabilidades delimitadas y con el requerimiento establecido de cumplir lo acordado ante los usuarios, ante el ente fiscal contraparte y ante el organismo financiero co-ejecutor; c) para ello, el diseño debe contemplar pocos componentes (no una gran multiplicidad) complementarios entre ellos, pero a la vez delimitados para que puedan ser implementados por instituciones afines que asuman responsabilidades específicas; d) debe pensarse y acordarse, desde el diseño, un grado adecuado de flexibilidad para reorganizar las formas y los mecanismos de operación, según se vayan evaluando los resultados.

- Debe considerarse la compleja realidad en la cual se ejecuta el proyecto lo que obliga a ir aprendiendo durante su implementación, para ello es muy importante realizar en serio y como prerequisite un buen estudio de base (punto de partida de la situación al iniciarse el proyecto).

Así mismo, es importante considerar los siguientes aspectos: i) establecer, desde un comienzo, un equipo/unidad de seguimiento/evaluación que permita retroalimentar el proyecto de manera adecuada y oportuna; ii) considerar una marcha blanca que esté incluida en los tiempos del proyecto y una fase de montaje de mínimo un año que permita profundizar la parte del diseño con una adecuada preparación de los usuarios y ganando su confianza para su participación. Igualmente, es necesario considerar que los proyectos socio-productivos deben tener un tiempo de duración más extenso que los de infraestructura, de riego o de carreteras. Está

probado que los primeros requieren de tiempos mayores para obtener resultados sostenibles⁽⁷⁾.

- Para lograr el éxito y la sostenibilidad de los proyectos y programas, es indispensable contar con la participación y el involucramiento de los usuarios, beneficiarios y autoridades tanto locales (alcaldes, concejales) como regionales (intendentes, diputados, senadores) a partir del estudio de diseño. Hay ejemplos en las experiencias de Guatemala y de Brasil que así lo indican.

Se trata de tener un proceso sostenido de participación real y efectiva que vaya entregando las responsabilidades de administración del programa desde una cogestión con el ente encargado hasta una autogestión de las organizaciones involucradas. No puede ser una participación solo formal, en el papel, mediatizada por poderes establecidos (locales, regionales o nacionales). La experiencia de los Comités de Desarrollo Local (CDL) implementados en varios programas (ver experiencias en México, Colombia, Guatemala) es un buen camino, pero deben ser acompañados y flexibles, ya que siempre cuando funcionan seriamente, tienen problemas con los viejos cacicazgos locales, con políticos locales y/o funcionarios, quienes al ver perder sus cuotas de poder entorpecen la participación y el involucramiento real de los beneficiarios/usuarios directos.

- En el diseño y ejecución parece necesario separar (para evitar complejidad en la implementación) las acciones sociales (servicios sociales e infraestructura) de las sectoriales

⁽⁷⁾ El Departamento de Evaluaciones de Operaciones del Banco Mundial (1991) realizó un estudio en el Noroeste de Brasil -donde existen más de 16 años de experiencias en programas DRI- y sostuvo que aún el DRI es un programa experimental y lo seguirá siendo por mucho tiempo, ya que no hay recetas únicas. Las situaciones son cambiantes por los propios resultados de las acciones del programa y de otras acciones estatales o privadas que se van ejecutando en las áreas. Se habla de al menos 10 años para poder observar resultados medibles en un programa DRI.

productivas (crédito, extensión, apoyo organización, tierras, tecnología), incluidas en esta separación las responsabilidades institucionales. Ejemplos de fondos de inversión social, como el FOSIS (Chile), FES (Panamá), FONAPAZ (Guatemala) que son responsables de acciones sociales complementarias y coordinadas a acciones productivas, han demostrado un mejor impacto en los beneficiarios y una mejor administración de los recursos.

- Considerar áreas lo más homogéneas posibles para desarrollar los programas parece ser también una lección aprendida. Programas localizados en zonas de concentración de pobreza rural, combinando elementos que apunten a intervenciones integrales, pero localizadas, parecen tener resultados interesantes. Por ejemplo, combinar y complementar infraestructura (camino, riego, electricidad) como apoyo al desarrollo productivo, considerando la recuperación y la conservación de recursos naturales puede tener buen impacto. Es interesante analizar el ejemplo de PRODECAM (Chile), realizado en 1992 en algunas comunas de La Araucanía.

Sin embargo, a partir de lo anterior también hay que considerar que suele ser más complejo solucionar la pobreza sólo desde zonas pobres, es decir, sin considerar aquellos no pobres que habitan esas zonas. Esta situación hace indispensable pensar en el tema de desarrollo rural en un espacio territorial, considerando a los habitantes de ese territorio para aprovechar los encadenamientos productivos que tiene la agricultura y que, en general, son más que los existentes en otras actividades productivas, lo que da alternativas para pensar y diseñar acciones rurales no agrícolas complementarias.

CAPÍTULO II

LOS CAMBIOS OCURRIDOS EN EL MUNDO RURAL: ANTIGUA Y NUEVA RURALIDAD. LA SITUACIÓN ACTUAL A CONSIDERAR

El tema de lo rural ha perdido importancia en comparación con la que tuvo hace 30 ó 40 años. Entre 1960 y 1970, el sector rural fue el eje y el foco de la discusión social, política y económica. Ocurrieron en el medio rural cambios y situaciones políticas que convulsionaron a la sociedad en su conjunto y que marcaron estilos y formas de desarrollo. Sin duda, esa situación cambió y hoy día es otra "ruralidad" sobre la cual se actúa.

Ahora bien, para poder comparar esta "nueva ruralidad" con la "antigua", la de los sesenta/setenta, vale la pena recordar cuáles eran las características de la "antigua".

El complejo latifundio-minifundio dominaba la tenencia de la tierra en toda América Latina y marcaba con ello las formas de las relaciones sociales y las de producción. Las relaciones sociales entre el hacendado y el campesino se caracterizaban por ser mayoritariamente no monetarias, como el inquilinaje (Chile), huasipungo (Ecuador) y yanaconas (Perú), por nombrar algunas. La hacienda era una estructura social que marcaba la sociedad rural de América Latina (en otros países, como de Centroamérica y El Caribe, lo fueron igualmente las plantaciones).

La infraestructura del sector rural era deficiente: la electricidad, el agua potable y el alcantarillado, prácticamente no existían, al menos como servicios públicos. Los caminos principales y secundarios eran de ripio y tierra, lo que dificultaba el transporte de productos y personas hacia y desde las ciudades. En general, las comunicaciones eran deficientes o nulas: teléfono prácticamente no existía. El tren era el medio de transporte dominante y el avión prácticamente no se usaba para viajes internos en los países de toda la Región.

La presencia de educación (escuelas rurales) y de salud (postas rurales) era muy baja y, por tanto, el acceso a estos servicios era reducido y solo al alcance de una minoría de habitantes rurales.

La población rural era alta; según las mediciones censales, la mayoría (más del 50%) de la población vivía en el sector rural en todos los países de América Latina, incluso en algunos los porcentajes llegaban al 70% (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, etc). En este punto, debe tenerse presente la caracterización que se hacía de lo rural para determinar lo rural y lo urbano, características que los organismos censales han ido modificando con el tiempo.

La producción agropecuaria era mayoritariamente extensiva con bajo uso de tecnología. La producción agrícola era fundamentalmente de cultivos básicos o tradicionales, destinada al mercado interno y a la alimentación de las ciudades. Se podía distinguir y hablar de agricultores y campesinos, quienes sólo trabajaban y vivían en el campo, ya sea en campos propios o arrendados, o bien, hacían trabajos en mediería. Se encontraban también latifundistas “ausentistas”, dueños de la tierra, pero que vivían e invertían en las ciudades y arrendaban sus tierras. La tierra era signo de poder social, económico y político.

La mirada, la visión y la percepción de “la ciudad” respecto del “campo” eran de atraso y de conservadurismo en lo productivo (no se invertía en tecnología) y en lo social (no primaba el salario

monetario, sino la renta en productos), lo que se veía como un freno para el desarrollo del mercado interno y de la industrialización.

Los estudios y análisis de la ruralidad se centraban en lo agrícola (cómo y cuánto se producía y cómo se podía aumentar la producción); en el plano social se ponía énfasis en estudiar las organizaciones sociales (de campesinos, de empresarios, de asalariados, etc.), sus movilizaciones y sus demandas.

Todo estaba, o parecía estar, muy claro y ordenado. La estructura agraria y los actores sociales estaban claros y definidos. En América Latina se analizaba el tema de la tenencia de la tierra. Estudios del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, CIDA, (OEA) demostraban que la concentración de la tenencia de la tierra actuaba como un freno del desarrollo nacional. Se releía y se interpretaba a los clásicos de la cuestión agraria (Marx, Lenin, Kausky, Chayanov) para aplicar sus conceptos en América Latina.

La dicotomía entre lo urbano (sinónimo de moderno) y lo rural (sinónimo de tradicional y atrasado) marcaba el análisis social, económico y político. Un país era más desarrollado mientras mayor fuera su población urbana y, a la inversa, más atrasado, si su población era mayoritariamente rural. Debía cambiarse el campo para lograr el desarrollo, el progreso y la modernidad; la industria era modernización, lo agrícola era un residuo de atraso. Por ello la gran reforma política, social y económica de esos años fue la reforma agraria, proceso que convulsionó a toda la sociedad latinoamericana⁽⁸⁾ desde los sesenta hasta mediados de los setenta.

⁽⁸⁾ Reunión de Punta del Este (Uruguay. Agosto, 1961). La Alianza para el Progreso impulsa la dictación de leyes de Reforma Agraria en todos los países de la Región, según las características de cada uno, ofreciendo apoyo financiero para ello. Entre 1962 y 1963, prácticamente en toda América Latina existían leyes de Reforma Agraria.

La corriente económica liberal que se impuso bajo diversas formas políticas, desde mediados de los setenta, impulsada, una vez más, por modelos surgidos en organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, restó, en principio, toda importancia al tema rural. Lo agrario –salvo procesos de devolución de tierras expropiadas– fue ignorado en las políticas de cambio institucional, de apertura económica y de mercados, lo que llevó a crisis importantes para el sector en todos los países de la región.

Desde mitad de los años ochenta, lo rural y la agricultura vuelven al tapete y pasaron a ser las estrellas del modelo al dinamizar su capacidad de exportar y vincularse al mercado externo, generando un alto crecimiento en el sector: se diversificó la producción, se aumentó la exportación, se incorporó cada vez más tecnología de vanguardia y se dinamizó y se cambió el mercado de tierras, produciendo un importante cambio en las formas y en los mecanismos de propiedad. Se produjo una fuerte expansión del sector forestal y con ello la incorporación y el crecimiento de toda la industria anexa. Lo mismo ocurrió en el subsector frutícola, donde se dio un gran crecimiento de la industria/agroindustria frutícola en todas las fases de su cadena.

Se habla entonces del surgimiento de los complejos agroindustriales (CAI) como emergentes actores del mundo rural/agrario⁽⁹⁾ productivo, que marcaron nuevas relaciones sociales.

Sin embargo, es necesario, a la vez, señalar que otros tipos de producciones agropecuarias -como los cultivos tradicionales y la ganadería (productos leche y carne)- han pasado por permanentes períodos de crisis que no han superado hasta hoy. Es decir, se produjo (cosa que se mantiene hasta la actualidad)

⁽⁹⁾ Ver en Chile estudios de Sergio Gómez (1992) y en Uruguay, estudios de Alberto Riella (1994) y otros. Ver: *Revista Latinoamericana de Sociología Rural*, Segundo Semestre N° 2, Valdivia 1994. *Revista ALASRU: 30 años de Sociología Rural en América Latina*. Uruguay, julio de 2000.

una profunda diferenciación entre la agricultura exitosa, moderna y vinculada a la exportación y aquella ligada, por las zonas agroecológicas donde se desarrolla, a productos de consumo interno. Esta situación, con variantes propias de los procesos de liberalización/modernización/reformas de cada país, es común a toda América Latina en sus rasgos generales.

SOBRE LA “NUEVA RURALIDAD” DE HOY

La ruralidad descrita anteriormente, sin duda, no es la misma de hoy día. No cabe duda de que se ha producido una “urbanización” de la vida rural como consecuencia del desarrollo alcanzado en diversos planos en los países, lo que ha implicado una modificación de la percepción de la situación de lo rural, revalorizando la vida y la cultura rural y generando una preocupación creciente por la protección del medio ambiente.

Primero, se ha producido un gran cambio en la cobertura de los servicios y la infraestructura: han mejorado y aumentado los caminos y las carreteras, facilitando sistemas de transportes modernos y eficientes; se ha aumentado la cobertura de electricidad, agua potable, telecomunicaciones, salud y educación⁽¹⁰⁾, todo lo cual ha generado un cambio en las pautas culturales y de consumo del mundo rural.

Segundo, la población rural ha disminuido. La densidad de la población ha bajado y con ello es mucho más común ver que se vive en ciudades y se trabaja en el campo. En Chile, estudios indican que el 40% de los hogares que viven de la agricultura

⁽¹⁰⁾ En Chile, la cobertura de educación básica alcanza al 97% de la población y la de educación media, al 77%. Un 83% de los hogares tiene electricidad y un 40%, agua potable pública. La inversión en telefonía aumentó 7 veces entre 1990 y 2000 y la inversión en vivienda rural (subsidios) aumentó 5 veces en el mismo periodo.

tiene residencia en las ciudades y que el 53% de los ingresos de los hogares rurales proviene de actividades no agrícolas. Se ha producido una "ruralización" del trabajo en un buen número de los habitantes urbanos.

Tercero, han aumentado las actividades que se desarrollan en el medio rural. Hoy, junto a la agricultura, a la ganadería y a la actividad forestal se ve más dedicación a la artesanía y a la pequeña, mediana y gran agroindustria. En la costa, es más visible la pesca artesanal combinada con actividades agrícolas de autoconsumo; las micro y medianas empresas de servicios, de reparaciones y de turismo han aumentado. Todo esto hace que la ocupación rural ya no sea solamente el cultivo y la crianza y que se hayan originado cambios cualitativos en la movilización y en la articulación social al diversificarse la economía de las zonas rurales.

Cuarto, se han producido grandes cambios en el trabajo y en las relaciones de trabajo. Cada vez es mayor el trabajo temporal versus el permanente; con mayor frecuencia es posible ver pobladores urbanos que trabajan como temporeros en actividades agrícolas o enganchados en actividades forestales; pequeños productores que son taxistas a tiempo parcial en ciudades cercanas a su vivienda rural; modernos productores de productos de exportación que son profesionales liberales que viven y ejercen su profesión en la ciudad, combinando esto con la actividad de productor agropecuario; pequeños productores que son jornaleros de salmoneras (Chiloé, Chile); jóvenes rurales que son empleados de empresas turísticas, etc. En general, se ha producido un aumento de lo que en Europa llaman la agricultura a tiempo parcial⁽¹¹⁾ en la medida en que al crecer la productividad y los ingresos con la mayor incorporación de tecnología de punta, ha descendido el empleo agrícola permanente, ha disminuido el uso de ocupación de fuerza de trabajo familiar en el campesinado

⁽¹¹⁾ Ver: Sergio Gómez, "La Nueva Ruralidad, ¿Qué tan Nueva?". Santiago, Chile. Julio de 2001 y Carlos Calderón, PRORURAL, 1999.

y se ha creado una mayor pluriactividad que ha cambiado el funcionamiento del mercado de trabajo agrícola y rural.

Quinto, todo lo anterior ha generado nuevas y diferentes demandas por parte del mundo rural. Se ha producido una pérdida de solidaridad y un aumento del individualismo, una pérdida de influencia de las organizaciones gremiales campesinas y una gran dispersión de formas y tipos de organizaciones productivas sin coordinación ni representación corporativa; a la vez, se ha producido un gran fortalecimiento de las organizaciones que agrupan al empresariado de distinto tipo (fruticultores, exportadores, agroindustriales, etc.), los que han ganado fuerza y representación como interlocutores de las autoridades públicas⁽¹²⁾.

Los cambios indicados para distinguir entre “la antigua” y la “nueva” ruralidad han llevado a algunos autores a señalar, incluso, que actualmente no existe una ruralidad, sino que diversas ruralidades, que dependerán de la situación de integración o aislamiento en que se encuentren, de las formas productivas que predominen, de la inserción económica que tengan (más vinculada a la pequeña minería, a la actividad forestal, a la pesca artesanal, a la acuicultura, a la hortofruticultura, a los servicios, a la micro o pequeña empresa abastecedora, etc.) y de la integración rural—urbana que exista en el ámbito de lo local, zonal y territorial.

Este es el entorno que hoy se vive en el medio rural en lo económico, social y político y que debe tenerse en cuenta en el diseño de propuestas de estrategias, de políticas y de instrumentos para el desarrollo rural y en el combate contra la pobreza rural. Sin duda, existen diferencias en la profundidad de estos cambios en los distintos países de América Latina, pero el patrón, el modelo no es diferente.

⁽¹²⁾ Ver: Sergio Gómez (caso Chile), “Evolución de las Organizaciones Campesinas en Chile 1990-2000”. Convenio ODEPA/U.Austral, agosto de 2001.

La migración rural-urbana permanente ha disminuido en la medida en que mejores medios y sistemas de transporte facilitan la movilidad laboral. En la actualidad, lo rural es mucho más que lo silvoagropecuario productivo directo; el encadenamiento productivo en la agricultura aumenta, generando nuevas formas y relaciones de trabajo: se ha feminizado la fuerza de trabajo (en la fruta en Chile y en las flores en Ecuador, Colombia y México, por ejemplo) y se ha producido un "envejecimiento" de la población residente rural, especialmente campesina, lo que está generando un serio problema de uso y tenencia de la tierra que debe tenerse muy presente.

Si se habla de "nueva ruralidad" es este entorno y esta situación los aspectos que se deben considerar al pensar qué acciones desarrollar.

Sin embargo, es necesario también señalar que dentro de esta "nueva" ruralidad, que es parte de la modernidad de los países, se mantiene un importante sector donde la situación no ha cambiado mucho, donde la modernización y la nueva ruralidad se ven de lejos y donde las formas antiguas de vida no han cambiado demasiado. Esto muestra la existencia de un tema pendiente: la desigualdad que se ha instalado tanto en Chile como en casi toda América Latina (basta ver lo que ocurre hoy en Argentina, Ecuador, Colombia, Venezuela y Brasil). Los países se han modernizado en ciertas áreas productivas y con ello en ciertas zonas geográficas, mientras que en otras se mantienen muchas de las situaciones más duras de la vida tradicional; es una desigualdad territorial que se tiende a ignorar⁽¹³⁾.

Tomemos el caso de Chile para ejemplificar lo señalado en el párrafo anterior que, de una u otra forma, uno puede encontrar en casi todos los países de América Latina. Los campos cercanos a San Felipe (zona símbolo de la modernidad agrícola) exportan

⁽¹³⁾ Ver: José Bengoa, Francisca Márquez, Susana Aravena. "La desigualdad: Testimonios de la sociedad chilena en la última década del siglo XX". Colección Estudios Sociales, Ediciones SUR. Santiago, 1999. Pág. 162 a 213.

uvas, peras, nectarines, duraznos, kiwis y, claramente, ya no es el campo de antaño, de las haciendas tradicionales de trigales y vacas pastando. Packing industriales al borde de carreteras de primer nivel son hoy una constante de la existencia de modernas empresas agrícolas. En la ciudad cercana, las camionetas son el vehículo común y casi masivo, financieras y bancos tienen sucursales con gran actividad.

A la vez y en la misma ciudad, se ven en los cerros mediaguas de trabajadores que vienen de varios lados del país a esta "nueva California". Estos villorrios rurales, por supuesto, no están urbanizados y la pobreza es visible. Los trabajadores(as) temporeros(as) viven de allegados y van y vienen entre packing y parronales, sin ver grandes cambios para ellos en esta modernidad que los rodea. Para las mujeres, el trabajo temporal en la agricultura es nuevo y junto con el servicio doméstico en la ciudad siguen siendo los oficios donde se desempeñan, principalmente. Si bien reconocen tener más oportunidades de trabajo, no vislumbran que eso produzca cambios en sus condiciones sociales ni ven que la vida se vea distinta para sus hijos, quienes siguen -igual que antiguamente- el camino de los padres. La inseguridad y la inestabilidad laboral son grandes y permanentes.

Se ha producido una modernización de las tecnologías y de los sistemas productivos, pero no se han modernizado las relaciones laborales ni el contexto social y cultural donde se producen. Por lo demás, se podría decir que en Chile siempre ha sido así: basta recordar la expansión económica del siglo XIX, donde la riqueza de las salitreras fue acompañada de la miseria de los campamentos; luego, a comienzos del siglo XX, la expansión y modernización de las industrias, de los ferrocarriles y de los servicios fueron a la par con la aparición y la proliferación de conventillos y en la actualidad, los temporeros(as) de zonas

altamente modernas se insertan en segregados villorios rurales pobres⁽¹⁴⁾.

En la zona central de Chile (Regiones Sexta y Séptima), donde se hizo reforma agraria, aún existen parceleros que recibieron tierra en ese proceso, en algunos casos tierras de calidad que les han permitido seguir siendo productores agrícolas. A comienzo de los años noventa, se sumaron a la modernización, creyeron en ella y durante algunos años exportaron sus productos.

Posteriormente, la llegada de las grandes empresas, la explotación minera en auge, el polvo de los relaves y la disminución del agua de sus pozos terminaron rápidamente con el sueño exportador, el empobrecimiento fue progresivo y las deudas contraídas con créditos del Estado fueron ahogándolos. Señalan que "el precio lo ponen los grandes y no hay quien compita con ellos". Las cooperativas se debilitaron, se achicaron, perdieron fuerza y tendieron a desaparecer. Las tierras no valen nada, agregan, las empresas forestales los acorralan para que vendan hasta pagarles los más bajos precios posibles por sus tierras. El campo comienza a despoblarse, los jóvenes se van y los "viejos" que quedan han vuelto a sembrar trigo para asegurar la comida, a criar algunos animalitos y a producir carbón; han vuelto a la agricultura tradicional en medio de la "nueva y moderna ruralidad".

No se cumplen las leyes laborales, el uso de pesticidas y agroquímicos causan enfermedades y niños nacen con malformaciones. El Estado no está -no se le visualiza- presente para exigir que se cumplan las leyes y las reglas y para defender sus derechos (ver Bengoa, J. et al. op. cit. pág. 166).

⁽¹⁴⁾ Ver Bengoa y otros, "La desigualdad.....". Op.cit, pág.165.

EL NUEVO ENFOQUE SOBRE DESARROLLO RURAL Y LOS PLANTEAMIENTOS DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Como se señaló anteriormente, en los años noventa, en medio de los énfasis de las reformas institucionales, comerciales y económicas, las políticas de desarrollo rural integral se desdibujaron y fueron –prácticamente– dadas por fracasadas por los organismos financieros internacionales. Sin embargo, a mediados de los noventa, ante el escaso efecto en el mundo campesino del impacto del crecimiento económico de los países y más aún, del aumento de la pobreza rural en toda América Latina (salvo Chile donde se reduce entre 1990 y 1996 y de ahí en adelante se mantiene estancada hasta la última medición del 2000), se volvió a replantear con fuerza el tema del desarrollo rural y el combate a la pobreza rural a través de programas y proyectos que buscaban mejorar sus impactos, recogiendo las lecciones aprendidas.

En un comienzo, es decir, desde la segunda parte de los años noventa, se reorientaron los conceptos sobre lo rural y el desarrollo rural, a continuación se dan algunos ejemplos.

La FAO redefinió el desarrollo rural como las acciones para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las personas que viven en zonas rurales agrupadas en unidades familiares de producción y consumo, ya sean agrícolas o no agrícolas y, por lo tanto, es responsabilidad de todas las instituciones que afectan de manera directa el nivel y calidad de vida de las personas.

La FAO planteó esta redefinición al constatar que debía existir un nuevo relacionamiento campo-sociedad rural, debido, entre otras cosas, a que:

- Las reformas estructurales de fines de los ochenta y primera mitad de los noventa originaron una crisis institucional en el

sector rural que implicó: un vacío exacerbado por la ausencia de un marco institucional que equilibrara la magnitud de los cambios implementados y les diera un sentido de propósito a las políticas públicas; un desequilibrio entre la intención y la capacidad de renovación de las instituciones rurales; una resistencia enérgica, pero dispersa, a las reformas que no han encontrado formas de diálogo y concertación; y una débil sincronía entre el desarrollo institucional del sector rural y los cambios del resto de la economía y la sociedad.

- Es necesario enfrentar desafíos nuevos que surgen de lo anterior como la participación social y la profundización de la democracia en el ámbito rural; hacer reformas gerenciales urgentes en el sector público rural (se han cerrado agencias, se han abierto otras, se han cambiado nombre a entidades y programas, pero no han existido serias reformas institucionales/organizacionales); acentuar los procesos de descentralización de manera real y efectiva; y efectuar cambios legales sobre temas como el ambiente, la tierra y el mercado de tierras y sobre instrumentos de política y presencia-apropiación territorial del Estado con presencia y ejerciendo derechos en todo el territorio⁽¹⁵⁾.

El Grupo CHORLAVI⁽¹⁶⁾ sostiene que en este nuevo enfoque se debe pasar del privilegio de la finca, como unidad básica de intervención, a otra forma que privilegie la comunidad, la microregión, la cuenca y el territorio. Se debe pasar de la intervención que prioriza la agricultura a una que considere la cadena “producción, comercialización, transformación,

⁽¹⁵⁾ Gustavo Gordillo y Alan Farcas, “De Reformas Estructurales y Reconstrucciones Rurales”. Trabajo presentado en el Seminario Internacional “La Nueva Ruralidad en América Latina”, Santa Fe de Bogotá, agosto de 2000 y publicado en el informe del seminario por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe. Santiago, 2000.

⁽¹⁶⁾ Grupo de 66 instituciones no gubernamentales y organizaciones rurales de América Latina y El Caribe, creada en 1998 en Ecuador para crear una nueva capacidad de diálogo, entendimiento y cooperación para el Desarrollo Agrícola y Rural sostenibles.

distribución y consumo", incluidos los servicios de apoyo y las instituciones necesarias para ello.

Asimismo, sostiene que se debe pasar de la intervención basada exclusivamente en el sector primario como eje de las acciones a otra que incorpore actividades rurales no agrícolas. Pasar del privilegio de la oferta de productos a una visión que incorpore la lógica de los mercados como modalidad de valoración y, por tanto, de la decisión de qué producir (en el caso de los productores).

Igualmente, el grupo CHORLAVI agrega que se debe pasar de una visión de la organización campesina como forma de reivindicación a una que incluya la participación en los mercados y en la gestión del desarrollo. Se debe delimitar y complementar las organizaciones gremiales de representación de las productivas de comercio; pasar de la agricultura como actividad económica aislada a una visión que considere y combine la economía, la cultura y la sostenibilidad de los recursos naturales; pasar de una visión centralizada del desarrollo rural a cargo de organismos nacionales a una descentralización con participación de diversos actores de un territorio; y del énfasis en el agricultor jefe de familia a la familia en su conjunto, considerando el tema género y juventud.

El IICA, el BID y el BM, con matices diferentes, también redefinen el tema de la concepción de desarrollo rural y se pueden apreciar aspectos comunes que se incorporan y deberían considerarse. Todos estos organismos reconocen la acentuación de los desequilibrios en el medio rural; las crecientes interrelaciones entre lo rural-urbano y con ello que lo rural no implica solo la agricultura. Se destaca la visión territorial de lo rural con un enfoque de una visión integrada de la sociedad y sus múltiples actividades.

El IICA define como elementos del desarrollo rural sostenible el proceso de transformaciones de las sociedades rurales y sus

unidades territoriales, centrado en las personas, participativo, con políticas específicas destinadas a la superación de los desequilibrios sociales, económicos, institucionales, ecológicos y de género, de modo de ampliar las oportunidades de desarrollo humano.

También, plantea trece elementos básicos que debiera considerar una estrategia de desarrollo rural sostenible: 1) reducción de la pobreza rural, 2) planificación integral de un territorio, 3) desarrollo del capital social, 4) fortalecimiento de la economía multisectorial, 5) fomento de la competitividad y de la eficiencia productiva, 6) profundización de la descentralización y desarrollo institucional, 7) formulación diferenciada de políticas que reconozcan las condiciones particulares y potencialidades de cada grupo de la sociedad rural, 8) ampliación de las oportunidades de acceso a activos productivos para el logro de la equidad, 9) desarrollo político-social e institucional territorial con participación real de los beneficiarios, 10) incorporación de la dimensión ambiental en el desarrollo y en el manejo sostenible de los recursos naturales y ecosistemas frágiles, 11) tratamiento adecuado y oportuno de los desastres naturales, 12) estrategia laboral rural y 13) articulación del desarrollo rural con la mundialización /globalización/negociaciones comerciales⁽¹⁷⁾.

El BID ha estrechado la relación entre la reducción de la pobreza rural y el desarrollo rural y desde fines de los noventa viene trabajando y proponiendo orientaciones estratégicas que apuntan a abordar el problema a partir de lecciones aprendidas a través de proyectos financiados y apoyados técnicamente por ellos mismos y por otros organismos internacionales como el BM y el FIDA. Hay complementación en la redefinición del tema, considerando también la visión de territorio, la ampliación de lo rural más allá de lo solo agrícola, la descentralización, la participación, etc.

⁽¹⁷⁾ IICA. Nueva Ruralidad. El Desarrollo Rural Sostenible en el marco de la nueva lectura de la ruralidad. Serie documentos conceptuales. Panamá, marzo de 2000.

Con ello, plantea la necesidad de orientaciones centrales a considerar en esta nueva etapa: un contexto político-institucional favorable, que implica la continuidad de políticas estables en lo macroeconómico, pero con la presencia de programas de protección social para quienes no están en condiciones de alcanzar los efectos positivos del crecimiento económico.

Esto implicaría estrategias específicas tales como la discriminación positiva (corrección de sesgos contrarios a los sectores rurales que han discriminado la distribución de los recursos a favor de los conglomerados urbanos); la sustentabilidad (mejoramiento permanente en los niveles de vida de la población rural, al ofrecer caminos cada vez más autónomos para salir de la pobreza); la inversión en capital humano (mejorar la cobertura y la calidad de la educación, mejorar la salud, etc); y asimismo, considerar la heterogeneidad rural y valorizar e incentivar la participación de los usuarios/beneficiarios⁽¹⁸⁾.

El Banco Mundial (BM) replantea su estrategia sobre el tema luego de constatar que América Latina y el Caribe es hoy una región sumamente urbanizada: de sus estimados 519 millones de habitantes, 391 millones son urbanos y 128 millones son rurales. Al mismo tiempo, se ha constatado que la pobreza se concentra en el sector rural: en este sector, el 33% de sus habitantes vive solo con un dólar de ingreso diario y el 63%, con dos dólares. En cambio, en las zonas urbanas los porcentajes son mucho menores: 12% y 30% respectivamente. El BM constató, además, que los índices sociales y económicos de las zonas rurales son bajos y peores en comparación con las zonas urbanas, mostrando una desventaja extrema en el acceso a la infraestructura y a los servicios y un acceso muy desfavorable a los factores de producción (incluida la tierra).

⁽¹⁸⁾ Ver Rubén Echeverría, "Estrategia para la reducción de la pobreza rural". Washington DC, junio de 1998, y "Elementos Estratégicos de la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe", del mismo autor.

Por último, constató que, a pesar de esto, el sector agrícola seguirá siendo importante en la mayoría de los países de la región en términos de su contribución al PIB, a las exportaciones y al empleo.

En este contexto, replantea su estrategia para enfrentar el desarrollo y la pobreza rurales, los que deberían incluir elementos múltiples dirigidos a diferentes grupos de la población rural, destacando la entrega de más oportunidades de capacitación y educación para facilitar la absorción en otros sectores de la economía; la intensificación de la agricultura entre pequeños productores; la provisión de infraestructura y servicios; el mejoramiento del acceso a factores tales como tierra, educación, servicios financieros y mercado; el apoyo y la seguridad para un manejo sostenible de los recursos naturales sobre los cuales se basa su medio de vida; y la contribución a la construcción de su capital social y al mejoramiento de su gobernabilidad en el ámbito local, regional y nacional.

Para abordar la temática, el BM propone las siguientes prioridades que aquí solo se enuncian: 1) promover y mantener un ambiente macroeconómico y de comercio adecuado, con un marco de incentivos efectivos en el ámbito de los factores tierra, mano de obra y mercados financieros; incentivar la descentralización para el sector rural; 2) elevar la productividad como motor del crecimiento agrícola, a través de un mejoramiento en la provisión de bienes y servicios públicos (investigación, extensión, control de salud animal y vegetal) y facilitar a los más pobres el acceso a tecnologías, maquinarias y equipos apropiados para mejorar la calidad y eficiencia en sus costos; 3) seguir un enfoque sistémico para mejorar el funcionamiento competitivo del mercado (incluidos tierra, financiero y de productos); 4) fomentar una amplia transformación rural y fortalecer las instituciones locales dentro de un contexto de enfoque regional: impulsar el desarrollo desde la comunidad, facilitando el establecimiento de la capacidad local de organización y suministro de servicios productivos, pequeña

infraestructura y un buen manejo de los recursos naturales y mejorar los desarrollos municipales y gobiernos locales; 5) mejorar los recursos naturales de manera sostenible (suelo, agua, bosques, flora, fauna); 6) construir capital humano y social, a través de la expansión de los servicios de educación y de salud, viendo esto como una prioridad que efectivamente tendrá impacto sobre la reducción de la pobreza, la reducción de la migración y la inclusión social de los campesinos y pobres rurales; y 7) fortalecer el manejo de los riesgos y las redes de seguridad (frente a emergencias económicas y desastres naturales)⁽¹⁹⁾.

Como puede observarse, es necesario revalorizar el tema del desarrollo rural a partir de las lecciones aprendidas y de la constatación de la mantención (y en algunos casos el aumento) de la pobreza rural, lo cual —de no ser abordado adecuada y seriamente— puede constituirse en un grave problema social en un plazo no demasiado largo. De allí, que organismos internacionales coincidan en la idea de emprender el desarrollo rural con un nuevo enfoque que todos esbozan de manera similar.

Lo anterior —el “cambio de actitud” hacia el sector rural— es sintetizado muy bien por Jacques Chonchol cuando analiza el impacto de la globalización sobre el mundo rural en América Latina y los aspectos a tener en cuenta para garantizar la multifuncionalidad de la tierra.

Los principales efectos de la globalización sobre la realidad rural de América Latina son:

- incremento de la agricultura no tradicional, transformándose en el sector más dinámico del rubro;

⁽¹⁹⁾ Banco Mundial: “Plan de Acción para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe: un insumo para la revisión de la visión a la acción”. Marzo, 2001.

- pérdida de importancia de los cultivos de subsistencia producidos por la agricultura familiar;
- incremento del consumo interno de productos elaborados, a menudo, con alto porcentaje de insumos importados;
- predominio notable de la agricultura empresarial capitalista nacional y transnacional;
- predominio de la fuerza de trabajo asalariada temporal, femenina y urbana, con el surgimiento de la figura del "contratista" como intermediario entre el trabajador y la empresa;
- creciente urbanización de la mayoría de los países de la región;
- rol residual de la economía campesina; e
- ingreso campesino cada vez menos dependiente del trabajo agrario exclusivo.

Frente a estos efectos, Chonchol plantea los objetivos que debería perseguir un uso multifuncional de la tierra:

- revalorizar el rol de las políticas públicas, ya que el mercado ni el sector privado podrán aliviar la pobreza y orientar el desarrollo;
- facilitar el acceso a los recursos productivos básicos para la agricultura familiar;
- fomentar las organizaciones sociales de los pequeños agricultores y asalariados rurales;

- **desarrollar tecnologías adaptadas a la situación de la pequeña agricultura que resulten a precios convenientes y con grados de seguridad;**
- **restablecer la prioridad en la política agraria de la seguridad alimentaria y de la creación de nuevos empleos rurales;**
- **desarrollar una política para revalorizar el espacio rural con actividades rurales no agrícolas;**
- **apoyar específicamente a las comunidades étnicas, dada su importancia numérica y por ser donde se concentra la pobreza rural en América Latina; y,**
- **aplicar políticas que tiendan al rejuvenecimiento de la agricultura familiar campesina, debido al nivel de envejecimiento que ha alcanzado en la actualidad⁽²⁰⁾.**

Como puede apreciarse, los objetivos y las tareas no difieren mayormente entre los distintos observadores individuales e institucionales. Hay bastante coincidencia en lo que serían las características de esta "nueva ruralidad" sobre la cual se debe actuar, así como existe coincidencia en que hay que hacerlo con un nuevo enfoque para solucionar viejos problemas que se han agudizado.

⁽²⁰⁾ Jacques Chonchol, "Cómo garantizar las múltiples funciones de la Tierra". Trabajo presentado en el Foro Social Mundial, Porto Alegre, Brasil. Enero, 2001.

CAPÍTULO III

REFLEXIONES FINALES

SOBRE LA CONCEPCIÓN DEL DESARROLLO RURAL Y LAS ACCIONES A REALIZAR

CONSENSOS ALCANZADOS

En la actualidad, prácticamente, se ha consensuado una redefinición del concepto de desarrollo rural, acorde con la experiencia recogida de los proyectos y programas aplicados en décadas anteriores y acorde también con la situación sociopolítica que se vive y el modelo de desarrollo dominante de apertura económica, globalización y democracia política.

El desarrollo rural se entiende como una política que es más amplia que el solo desarrollo agrario o agropecuario, pues involucra todas las dimensiones del ámbito rural, lo que obliga a un abordaje intersectorial e interinstitucional. Al mismo tiempo, se vincula directamente con las políticas y acciones para combatir la pobreza rural, lo que hace que se delimite su población objetivo a los sectores en situación de pobreza o vulnerables a caer en ella.

De esta forma, se habla de una dimensión de desarrollo social y económico de las áreas rurales, fijando criterios generales tales como la necesidad de considerar un territorio de intervención

(involucrando en el diseño el ámbito rural y el ámbito semiurbano) y los componentes de la intervención lo más orientados posible a los diferentes actores sociales del territorio, de una forma conjunta y complementaria, facilitando así la integración de las políticas que se apliquen. Esto apunta a permitir la posibilidad de definir estrategias de intervención más afinadas y adecuadas a cada tipo de actor. Por ejemplo, en un territorio con predominio de población indígena, hay problemas estructurales (tema tierras) que deben ser asumidos en la formulación de los proyectos o programas; en un territorio con predominio de pobres (según definición que se use), hay temas con mas énfasis en lo coyuntural que apuntan a sacarlos de esa situación y luego mantenerlos en una situación de **no pobres** de manera permanente. Claramente, en estos casos se trata de proyectos o programas que serán distintos en sus componentes.

La orientación que prima es mejorar la situación de desigualdad social que impera, para lo cual los proyectos y programas deberían abordar los temas de abrir oportunidades de producción (primero y para un sector importante, para el consumo propio, asegurando al menos la subsistencia alimentaria) y de allí, como próximo paso pensar en el mercado; crear oportunidades de empleo (autoempleo, empleo asalariado temporal o complementario, empleo rural no agrícola); crear infraestructura social y productiva que sea complementaria a los esfuerzos productivos; promover y facilitar la organización y la participación; hacer eficaces y eficientes a las instituciones o entidades (públicas y privadas) que apoyan la ejecución de los proyectos; promover acciones que impliquen reducir los costos de los servicios hacia los sectores beneficiarios, ejerciendo un control adecuado y efectivo sobre las entidades prestadoras de estos servicios, en definitiva, producir un mayor impacto con los recursos que se utilizan.

Lo anterior supone, necesariamente, poner mucha atención en mejorar la parte operativa de los proyectos y programas y mejorar el diseño y la ejecución para que los componentes de éstos

respondan efectivamente a los requerimientos de los beneficiarios y se enmarquen en las políticas globales de los gobiernos, evitando grandes, ambiciosas y complejas formulaciones que por sus amplitudes terminan, en el mejor de los casos, con escaso impacto real, pero sí con altos costos para el país donde se implementan.

En este marco, lo lógico parece ser apuntar a acciones que cumplan con los objetivos que se plantean, pero que a la vez sean capaces de producir una mayor autonomía —en el más amplio sentido— de los grupos beneficiarios, al mismo tiempo que potencien las estrategias propias de los destinatarios, que vayan surgiendo en la implementación de los proyectos. Esto último supone, a la vez, asumir la formulación con un importante grado de flexibilidad que permita —sin entramparse en la burocracia— arreglos y cambios sobre la marcha.

Debe tenerse en cuenta la necesidad de políticas diferenciadas y la presencia de distintos tipos de mercado (interno/externo), ya que constituyen una aproximación más realista a las experiencias históricas del agro y a la actual situación del campesinado de marcada heterogeneidad en su inserción productiva. Estudios regionales indican que los campesinos han diversificado sus mecanismos de obtención de ingresos y que los más pobres son cada vez menos agricultores, lo cual debe considerarse para ampliar y diversificar las acciones para incorporarlos.

Propuestas excluyentes, que no dimensionan suficientemente la importancia de los estratos de productores marginales, corren el riesgo de dejar para el futuro la acumulación de un serio problema social. Hoy se requiere de políticas explícitas y transparentes para estos actores en ámbitos como el empleo, la satisfacción de necesidades básicas, el mejoramiento de ingresos y la autosuficiencia alimentaria.

No parece sano —considerando la experiencia acumulada— seguir pensando que el esperado éxito de los “campesinos viables” o de

la economía en su conjunto acarreará un efecto de "arrastre" que beneficiará a los más pobres. Ya hay suficiente evidencia en experiencias de algunos países que intentaron caminar por ese sendero y que demostraron que el mercado es tan selectivo y competitivo que solo una parte de los productores se beneficia; por lo que el Estado debe asumir la tarea de apoyar seriamente a quienes no son beneficiados.

En cuanto a los instrumentos a utilizar, éstos deben ser coherentes con los objetivos y las políticas generales que se aplican, de manera que realmente puedan utilizarse sin entrar en contradicciones con las políticas macroeconómicas globales del país. Aquí, el gran tema es, en definitiva, hacer desarrollo rural en el marco de las reglas del mercado.

Utilizar el crédito, la asistencia técnica y la capacitación; fomentar el empleo; incentivar la inversión en el sector rural (no solo la agropecuaria); hacer inversión pública en infraestructura física y social; hacer acciones específicas para ampliar y mejorar el acceso a la educación, a la salud, a la electricidad, al agua potable, etc. es posible sin transgredir las políticas y los acuerdos comerciales.

Se pueden utilizar instrumentos permitidos por la OMC (y, por lo tanto, en los acuerdos comerciales), definidos expresamente en la llamada "Caja Verde" y que permiten subsidios del Estado con objetivos específicos, financiados con recursos propios o recursos de créditos internacionales dirigidos a los países en desarrollo. Sin embargo, generalmente, estos instrumentos no se usan por falta de voluntad política para hacerlo y por desconocimiento de los sectores campesinos para exigirlos. (Brasil, expresamente, hace uso de ellos y los defiende como su política ante reclamos de sus socios del Mercosur o de otros países).

TEMAS PENDIENTES

Para abordar este nuevo enfoque del desarrollo rural, aún no se llega a consenso en temas muy importantes sobre los cuales, a continuación, se hace un breve comentario.

a) una definición más consensuada de “población rural”.

No existe un solo criterio para definir lo rural: el aislamiento relativo, la actividad que se realiza, el porcentaje de población dedicada a actividades secundarias o terciarias, etc., son algunos elementos que aislada o conjuntamente se consideran, pero que suelen ser usados de forma distinta, según los objetivos de las políticas.

En el caso de Chile y Brasil, la definición de lo rural está dada por la que se usa en los censos de población y vivienda, donde se define qué se entiende por zona rural. Según esa definición, en Chile hay un 17% de población rural y en Brasil, un 25% y sobre eso se trabaja para las mediciones que se hacen en las encuestas de caracterización socioeconómicas o de hogares.

En estos mismos países, otras mediciones para aplicar políticas de salud y educación o que toman la medición a nivel municipal, entregan cifras distintas y, generalmente, bastante mayores de población rural, por lo que, muchas veces, esta situación dificulta la comparación entre países.

Por ejemplo, en Brasil, mediciones realizadas en el ámbito municipal dan cuenta de un 35% de población rural. En Chile, en la programación para programas de salud y de educación se usan criterios diferentes a los del censo.

Considerando lo anterior, es necesario que en el diseño de los proyectos o programas se clarifique muy bien qué se entiende por medio rural para poder saber, efectivamente, la población sobre la que se está actuando y sobre la cual se busca impactar con las acciones a emprender.

El FIDA ejemplifica la importancia de definir el concepto “rural” de manera adecuada y homogénea de la siguiente forma: “supongamos que el país A sitúa la frontera de los núcleos rurales y urbanos en 2.000 personas y el país B, en 20.000 personas. Una proporción mucho más elevada de la población (y de los pobres que disponen por ejemplo de menos de US\$ 1 al día) será clasificada como rural en el país B que en el A. En ese caso, la proporción del gasto público en salud, educación o ayuda alimentaria en las zonas rurales, definidas oficialmente, será mucho más elevada en B que en A. La migración de las zonas rurales a las urbanas parecerá mayor en A que en B, debido a la definición del concepto “urbano”, aun en el caso de que sea, de hecho, idéntica en los dos países” (FIDA, Informe sobre Pobreza Rural 2001, octubre de 2001, página 17).

b) Sobre beneficiarios: productores rurales, habitantes rurales, pobres, no pobres, etc. Teniendo en cuenta lo anterior, la definición precisa de los beneficiarios también es un tema pendiente que requiere de más clasificación para permitir, efectivamente, diseñar políticas diferenciadas y mejor focalizadas, con una mejor y mayor comprensión de la realidad humana y no solo limitada a lo territorial de asentamiento.

Para ejemplificar este punto, podemos tomar el caso de Chile. La población rural se determina según la definición oficial del Instituto Nacional de Estadísticas: “conjunto de viviendas concentradas o dispersas con 1.000 habitantes o menos, o entre 1.001 y 2.000 habitantes, con menos del 50% de la población económicamente activa, dedicada a actividades secundarias y/o terciarias”. Con este criterio, se encuentran comunas 100% rurales, otras donde parte de su población se considera urbana y la otra parte rural, lo cual ya genera alguna dificultad para focalizar acciones y, si a eso se agrega el tema de llegar a los sectores pobres rurales, las dificultades pueden aumentar. Siguiendo con el ejemplo, con la definición dada se pueden

identificar como pobres rurales al menos tres categorías excluyentes:

1. Los residentes en las zonas definidas como rurales que trabajan en actividades no rurales, generalmente servicios de diversa índole para zonas rurales o urbanas cercanas.
2. Los que trabajan en actividades consideradas rurales, pero no son dueños de bienes o medios de producción (asalariados temporales o permanentes, medieros, otros).
3. Los que trabajan el campo y son propietarios de bienes de producción pueden trabajar solos, con la familia, a tiempo parcial o completo, etc.

Si estos "tipos" tienen ingresos monetarios per cápita que los ubican bajo la línea de pobreza (definida por ingreso monetario) todos se entienden como pobres rurales.

Ahora, si se analiza la oferta pública disponible para estos sectores, se encuentra una oferta estandarizada, no necesariamente pertinente a los tipos o categorías de pobres rurales descritos anteriormente. Más aún, la existente pudiera ser aprovechada por los "tipos 3" y, en algunos casos, el "2", pero no se identifican ofertas para los "tipos 1".

Esta situación implicaría —al aceptar los tipos indicados— que la oferta debiera ser pertinente a las necesidades y a los requerimientos de cada grupo y, además, debiera ajustarse a los ritmos que requieren de una intervención para lograr, en cada caso, rentabilidad de las actividades implementadas.

Además, para mayor complejidad de la situación, la pobreza (rural o urbana) no solo tiene un componente económico, sino también uno social. Los pobres requieren de acceso a servicios sociales básicos (salud, educación, vivienda, seguridad social, etc.), los que, idealmente, deben estar lo más cerca posible a sus

residencias y deben ser adecuados a sus características sociales, culturales y de identidad. Las diferencias entre los servicios sociales y culturales que se requieren en las zonas rurales o en las urbanas, se basan más en las características sociales y culturales que éstos deben reconocer y considerar, más que en el tipo de servicio de que se trate. Todos requieren de educación, pero no necesariamente la misma educación; todos requieren de atención de salud, pero los problemas de salud son diferentes; todos requieren de vivienda y saneamiento ambiental, pero los estándares de la ciudad no son pertinentes a las necesidades de las zonas rurales; todos requieren de un sistema de seguridad social, pero, por ejemplo, el vigente en Chile, a nivel país, no es aplicable en las zonas rurales, porque se basa en la capitalización individual que se hace a través de imposiciones que provienen de un trabajo remunerado dependiente.

Las instituciones que en Chile están dedicadas a atender a los pobres rurales no prestan servicios en estas áreas y no siempre (más bien por excepción) existe coordinación con instituciones que sí lo hacen (ver cita en Bibliografía correspondiente a Chile, N°7, letra b).

A partir del ejemplo planteado, parece quedar claro la necesidad de definir muy bien al beneficiario y, según esta definición, diferenciar las acciones y las líneas de trabajo. Actualmente, los proyectos llegan al tema "territorial", "local", pero no se ha llegado a precisar las acciones diferenciadas y la complementariedad que se requiere para un proyecto o programa de desarrollo rural en este nuevo enfoque.

Este es un punto pendiente sobre el cual debe trabajarse más. Debiera apostarse más a acciones que logren efectos múltiples o efectos mayores que la simple sumatoria de dos o tres acciones separadas.

c) Acceso a tierra. Formas y mecanismos para poder, a partir de allí, acceder a servicios del Estado o privados. El tema de la tierra ha vuelto a ser un aspecto relevante que no ha sido suficientemente abordado en los proyectos de desarrollo rural y de combate contra la pobreza y valdría la pena aunar criterios al respecto.

Está claro que es un tema importante, no sólo en países donde la problemática indígena ha resurgido, como en Bolivia, Ecuador, México y Chile (Región de la Araucanía), sino también en Brasil (movimiento de los sin tierra); en Paraguay y en Argentina, donde el tema pasa por acceso y legalización de tenencia; y, en Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua), donde el término de los conflictos bélicos internos puso el tema de acceso a tierra como eje central de los proyectos de desarrollo rural. Hay experiencias que se han aplicado (Fondo de Tierras, Banco de Tierras, Reforma Agraria con Políticas de Mercado, etc.) y que debieran evaluarse para ver qué ha pasado y tener indicios más reales de cómo abordar el tema, ya que, al parecer, en esas experiencias igualmente han existido grandes grupos excluidos.

En los programas aplicados, no todos los agricultores/campesinos pobres son factibles de ser elegidos como beneficiarios; por el contrario, solo aquellos con cierto nivel mínimo exigido de capitalización y buen grado organizacional han accedido a tierra vía el mercado y este sistema parece viable para ellos, pero es necesario pensar políticas dirigidas a grupos más pobres excluidos del mercado.

Sobre esto hay reflexiones que deberían profundizarse (ver Bibliografía, parte General, N° 7). Los programas de Reforma Agraria negociada han excluido la dimensión cultural del tema de la tierra —especial, pero no únicamente— en las comunidades y poblaciones indígenas, donde este bien no es considerado solo un bien para generar rentas y su uso no está motivado solo por la

obtención de más ganancias; faltan enfoques e instrumentos que aborden esta dimensión.

El tema de las imperfecciones e ineficiencias de los mercados de tierra ha impedido un buen funcionamiento de las políticas de Reforma Agraria vía mercado y es necesario ver cómo interviene el Estado para reducir o eliminar esas ineficiencias y hacer más funcional los mecanismos adoptados, buscando opciones alternativas, como el arriendo. Las trabas parecen estar en la institucionalidad inadecuada, como en los registros, derechos de propiedad, tribunales agrarios, asistencia financiera, etc.; aspectos que debieran ser analizados si se desea intervenir.

Otros temas pendientes y respecto a los cuales aún no hay políticas son el vínculo edad/educación de los actuales pequeños productores campesinos con el tema tierra; la subdivisión (por herencia u otras formas); el envejecimiento de la población residente rural (en Chile, por ejemplo, a partir del tramo 60 años y más, la proporción de población es bastante mayor en el área rural que en la urbana; aproximadamente, un 12% de la población rural total se ubica en los tramos de mayores de 60 años de una población rural de 17%). La migración de los jóvenes rurales y el envejecimiento de los jefes (hombres y mujeres) de hogares rurales no son considerados como problemas en las políticas y debería serlo.

Hay que prestar atención a los conflictos por la tierra, esta vez en sentido inverso a lo que fueron en décadas pasadas, es decir, hoy el tema es el desplazamiento de los campesinos por parte de las medianas y grandes empresas, en la medida que la importancia y la dinámica de la agricultura hacen atractivas, desde el punto de vista de su rentabilidad, áreas en poder de campesinos antes consideradas marginales.

Hay consenso en que el tema de acceso a la tierra y la situación de tenencia de ésta sigue siendo un problema sin resolver. Según estudios recientes de la FAO (2000), casi la mitad de la

población rural de Latinoamérica carece todavía de títulos de propiedad de la tierra, situación que perjudica la modernización de las explotaciones agrícolas y la lucha contra la pobreza rural y colabora con la degradación medioambiental y el agotamiento de los recursos naturales. El mismo informe destaca que el mercado de tierras —en propiedad, arrendamiento o alquiler con opción de compra— no está suficientemente desarrollado y queda fuera del alcance de los campesinos pobres.

Como ejemplo, se señala que en México, después de ochenta años de reformas agrarias “tradicionales”, los programas de redistribución de tierras han sido “desiguales y lentos”. En la década de los noventa, los latifundistas mexicanos controlaban un 26% de las explotaciones, lo que significaba el 90% de las tierras cultivables, mientras que el 50% del total de unidades agrícolas en manos de campesinos pobres alcanzaba tan sólo al 2% de las tierras productivas, lo cual era uno de los principales problemas de la tensión social en zonas rurales.

Igualmente, se indica que en Brasil, más del 50% de las explotaciones agrícolas —con una superficie de menos de 10 hectáreas— ocupa menos del 3% de las tierras agrícolas, mientras que un 1% de las explotaciones representa más del 50% de la superficie agrícola total, de allí la importancia de los esfuerzos del Instituto de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y del Programa de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF).

Un reconocimiento a esta situación descrita son los apoyos del Banco Mundial, desde 1997 en adelante, para financiar programas “alternativos” basados en la compra/venta de tierras a bajos precios para campesinos pobres en Brasil, Colombia, Guatemala y El Salvador, entre otros.

d) Organización campesina, capital social, empoderamiento.

Estos temas también han sido tocados tangencialmente en las propuestas de políticas y proyectos de desarrollo rural y combate a la pobreza.

Hay una amplia discusión sobre el tema capital social y hay abundante literatura al respecto, sin embargo no hay consensos que permitan orientar acciones. A mi juicio, es muy difícil usar el término **capital** en los estratos sociales pobres urbanos y más aún en los rurales, en relación con lo que se entiende más generalmente como capital social.

Creo que la experiencia y las lecciones de los procesos de organización campesina en los enfoques y políticas aplicadas de desarrollo rural y sus resultados dan elementos para señalar que los pobres (en general, y rurales, en particular) no tienen lo que se ha dado llamar "capital social". En ellos, lo que existe es un elemento de identidad, de grupo, de relaciones defensivas, sobre el cual debe trabajarse, pensando en una organización que permita hablar de capital social útil, cosa que no puede hacerse en procesos de menos de 10 años (hay estudios que indican ese plazo como mínimo para consolidar organizaciones).

No se ha logrado consolidar organizaciones como formas organizativas aglutinadoras que jueguen un rol de puente y vinculante durante la negociación (en el más amplio sentido) en un territorio determinado. De allí, la debilidad de la organización en los proyectos y de su participación que generalmente termina siendo más formal que real.

Los desafíos en estos asuntos de organización, empoderamiento y capital social pasan, según el autor, por:

- Buscar formas organizativas que respondan a la nueva realidad, vinculadas a actividades productivas que permitan simultáneamente encarar los problemas relacionados con el empleo, el incremento de ingresos monetarios, el desarrollo

de una mayor capacidad de autosubsistencia alimentaria y la posibilidad de participación real en las políticas de desarrollo rural y combate a la pobreza vía proyectos y programas.

- Promover el apoyo real y material, especialmente jurídico, a todos los tipos de organizaciones de acuerdo con sus fines, empezando por aquéllas de los trabajadores asalariados temporeros que están prácticamente fuera de los beneficios y de las garantías de los códigos laborales de los países.
- Considerar en los proyectos como una inversión necesaria el hecho de conocer lo más posible la situación de la organización existente para poder apoyar e inducir las formas que apunten a fortalecer la cooperación, la participación y la inserción efectiva en la estructura de redes de la comunidad para lograr una participación que avance desde la cogestión de los proyectos con los entes encargados de ejecutarlos a una autogestión de éstos por los sectores beneficiarios organizados⁽²¹⁾.

e) Diálogos y asociaciones para abordar el combate contra la pobreza. La reducción de la pobreza es una tarea compleja que requiere de un compromiso constante y de acciones conjuntas, pero a la vez flexibles para que sean eficaces. No existen soluciones instantáneas y no es una tarea que involucre a una sola institución –nacional o internacional– por sí sola; es indispensable que se establezcan asociaciones estables y

⁽²¹⁾ Sobre todo el tema de capital social, pobreza y políticas sociales, ver entre otros: Miguel Bahamondes (2001): "Evaluación y fortalecimiento del Capital Social de las Comunidades Campesinas". CEPAL; Durston, John (2001) "Evaluando el capital social rural en una visión prospectiva del desarrollo rural chileno". Revista del CED; David, M. Beatriz y Laura Ortiz (2001) "El capital social y las políticas de desarrollo Rural. ¿Punto de partida o punto de llegada?". CEPAL; Dirven, Martine (2001) "Entre el ideal y la realidad: Capital Social y Desarrollo Agrícola" CEPAL.

amplias basadas en la confianza y en el interés real como país para erradicar la pobreza.

Debe existir un diálogo fluido entre las autoridades políticas nacionales económicas, que fijan las políticas macroeconómicas del país, y las instancias y autoridades políticas sectoriales productivas y/o sociales para que las acciones a realizar para combatir la pobreza sean coherentes con las políticas nacionales y, efectivamente, sean eficientes y eficaces en sus objetivos. En caso contrario —que es lo que, por desgracia, generalmente ocurre— solo se tratará de proyectos o programas aislados e incluso contradictorios con las políticas nacionales y, por tanto, no tendrán ningún impacto real y efectivo.

Debe existir voluntad real para realizar asociaciones entre entidades del Estado, encargadas de aplicar las políticas, con los municipios, las ONGs que apoyan el desarrollo, las entidades y empresas privadas y los propios beneficiarios para potenciar y ejecutar las acciones y lograr un mayor impacto de éstas.

SOBRE INSTITUCIONALIDAD PARA LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL Y COMBATE A LA POBREZA RURAL

El tema de los ajustes institucionales necesarios para lograr un mejor uso de los recursos en el desarrollo rural es un gran tema pendiente.

Las experiencias acumuladas en las últimas décadas, a través de programas y políticas orientados a mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales, señalan la necesidad de mejorar las estrategias y los contenidos de las políticas sociales, toda vez que los estudios indican que las políticas y los programas no han alcanzado el éxito esperado (reducir la pobreza de manera

significativa), debido, fundamentalmente, a la gestión de los programas/proyectos y a la falta de una institucionalidad adecuada.

Las reformas del Estado (llamadas de primera generación) impulsadas por los organismos internacionales de financiamiento han implicado una reducción notable de las funciones de los ministerios de agricultura y similares en la Región. Los ministerios, en general, se han amputado sus órganos con más vínculo al trabajo de terreno –salvo programas y proyectos específicos– traspasando estas tareas a otras entidades privadas o públicas. A pesar de esto y del crecimiento económico obtenido (ver informes del BM), la pobreza se ha mantenido y la desigualdad ha aumentado.

A partir del estudio realizado en los 9 países que aquí se presentan se puede resumir que en Argentina no existe una institucionalidad específica para abordar el tema del desarrollo rural y de superación de la pobreza. Los programas o proyectos bajo la tuición de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGP y A) del Ministerio de Economía (equivalente a los ministerios de agricultura en otros países) tienen unidades de ejecución creadas *ad hoc* para cada proyecto y, supuestamente, se coordinan en una instancia nacional de coordinación de desarrollo rural.

En Brasil, existen dos Ministerios, con funciones muy definidas para abordar el tema rural: un Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (encargado del tema productivo y comercial en general) y un Ministerio de Desarrollo Agrario (a cargo del desarrollo rural y de la reforma agraria). De este último dependen los programas y los proyectos que se ejecutan en relación con el tema de desarrollo rural y de combate a la pobreza.

En Bolivia, a fines de los años 90, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural formuló una política nacional de

desarrollo agropecuario y rural, orientada a reformar, modernizar y fortalecer la capacidad de gestión del Ministerio. Las acciones se organizan en líneas de políticas que abarcan un gran número de programas y proyectos de desarrollo agrícola y rural. Cada programa tiene su Unidad Ejecutora que responde a la línea de política que corresponda.

En Colombia, desde 1985 existe el Fondo de Desarrollo Rural Integrado con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, con calidad de establecimiento público descentralizado, adscrito al Ministerio de Agricultura. De este fondo dependen los programas y proyectos que se ejecutan en el ámbito del desarrollo rural y de combate a la pobreza rural.

En Chile, no existe una institución del estado encargada particularmente del desarrollo rural y del combate a la pobreza rural, más aún, no existe una política expresa y explícita sobre el tema. De esta forma, el tema es abordado de distintas formas y no necesariamente con la debida coordinación. Por ejemplo, hay un Programa/Red de Coordinación (PRORURAL) que depende directamente del Ministerio de Agricultura (MAG); está el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), entidad pública autónoma, adscrita al MAG, ejecuta proyectos y programas para los pequeños productores y es contraparte de proyectos específicos de desarrollo rural como el PRODECOP/FIDA, el PRODECOP/SECANO/BM y el PRODESAL/BID. Igualmente, está el FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social), que ejecuta programas específicos y también entidades no gubernamentales, las que, en convenios con el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), ejecutan proyectos de combate a la pobreza rural y de desarrollo (Chile Norte, Chile Austral/Unión Europea).

En Ecuador, el tema de desarrollo rural se ubica en el Ministerio de Bienestar Social, que cuenta con una Subsecretaría de Desarrollo Rural, que ha formulado un Programa Nacional de

Desarrollo Rural, en cuyo marco se insertan los proyectos específicos que se ejecutan en el país.

En Guatemala y Honduras, los programas y proyectos específicos se ejecutan bajo instancias o unidades dependientes; en el caso de Guatemala dependen del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), en el caso de Honduras no existe una entidad específica a cargo del tema.

En Nicaragua, desde 1994, existe el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) con autonomía técnica, administrativa y financiera, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dependiente de la Presidencia de la República (a partir de 1998 cambia de nombre a Instituto de Desarrollo Rural).

En Paraguay, no existe una entidad específica. Las unidades que conforman el sistema MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería) fueron creadas por distintos instrumentos legales y se encargan de acciones específicas: el IBR (Instituto Bienestar Rural) está a cargo de la colonización y de la reforma agraria; el FDC (Fondo Desarrollo Campesino), a cargo del crédito a cooperativas y opera como banco de segundo piso; el CAH (Crédito Agrícola de Habilidadación) otorga crédito individual directo a campesinos, especialmente pequeños productores de algodón y el INDI (Instituto de Desarrollo Indígena), dependiente de la Presidencia de la República, ve el tema indígena.

En Uruguay, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), en 1993, creó un Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor, que depende del Ministerio, pero tiene una Unidad Ejecutora Nacional.

Como puede observarse, la situación es de gran disimilitud en la forma y en la acción. A eso debe agregarse que en la realidad, además, no existen instancias efectivas de diálogo entre las autoridades de Economía/Hacienda y las instancias de lo social,

dificultando aún más todo el tema de ejecución de proyectos e implementación de los programas, debido a los trámites para desembolsos y contrapartidas, cuando se trata de convenios con entidades internacionales.

En general, en casi todos los países (con excepción de Brasil, Ecuador y Colombia) ha primado el criterio de que la institucionalidad para abordar el desarrollo rural y el combate contra la pobreza debe responder a algunos criterios como:

- a) Temporalidad: se trata de proyectos con duración definida, por consiguiente la institucionalidad termina con el proyecto (la idea de las Unidades de Ejecución de Proyectos, UEP).
- b) Escala de operación: como se trata de territorios reducidos, el modelo se debe adecuar a ese tamaño.
- c) En general, se localiza el proyecto en una entidad del Estado ya existente o bajo la tuición de éste, con una Unidad Técnica del Proyecto (UTP).
- d) Se busca responder a la integralidad de los proyectos, lo que, generalmente, (se piensa) no se resuelve si éste se ejecuta desde una institución estatal.
- e) La necesidad de coordinación institucional, donde se cuente con un Consejo Directivo. Como ejemplo, está el caso de PRORURAL-CHILE que tiene un Consejo Directivo, presidido por el Ministerio de Agricultura, integrado por las Subsecretarías de Agricultura, de Desarrollo Regional (del Ministerio del Interior), de Planificación (del Ministerio de Planificación y Cooperación), de Obras Públicas (del Ministerio de OOPP) y de la Secretaría General de la Presidencia (Ministerio Secretaría General de la Presidencia). En este Consejo participa, también, una serie de entidades públicas relacionadas con los temas de desarrollo, pobreza, crédito y capacitación, además de las

Intendencias regionales. El Comité Directivo se reúne una o dos veces al año para dar las orientaciones y la operación está en manos de una Coordinadora Técnica que se reproduce en cada Región.

En este mecanismo se busca la coordinación de esfuerzos y recursos para abordar un programa integral en un territorio determinado.

Todas estas formas tratan de corregir la dispersión institucional con que se ejecutan las acciones, buscando distintos arreglos institucionales que permitan respuestas adecuadas a los problemas que se desea resolver.

Sin embargo, la experiencia indica que estos mecanismos, que apuntan a la coordinación interinstitucional en distintos niveles, son extremadamente difíciles de alcanzar, más allá del alto, medio o bajo nivel de conformación, ya que siempre existen dificultades en términos de la planificación de las acciones de las jerarquías propias, de la disposición de los recursos, etc.

Aquí también se abre otra discusión no resuelta. Si el tema del desarrollo social rural para el combate a la pobreza rural debe o no estar en el ámbito de los Ministerios de Agricultura o sus equivalentes o pueden (y deben) estar a cargo de los Ministerios Sociales (como en Ecuador) o de entidades autónomas (Institutos) dependientes de instancias políticas (Presidencia) (como en Nicaragua). En este ámbito, hay una discusión que no está suficientemente acabada.

El tema de la institucionalidad debe tender a que esta sea única; una institucionalidad con capacidad de decisión política, administrativa y financiera que pueda cumplir con las exigencias para ejecutar adecuadamente los proyectos, que asegure la integralidad necesaria que debe tener el proyecto y la eficiencia en los mecanismos de ejecución y operación, que tenga legitimidad y viabilidad expresadas en un fuerte apoyo político

para la toma de decisiones y que pueda actuar descentralizadamente, incorporando así a los gobiernos regionales, los gobiernos locales (municipales) y las organizaciones de beneficiarios.

En cada país debe buscarse el mecanismo y la forma institucional más adecuada, pero es indispensable que ésta tenga al menos las siguientes características:

- Autoridad política (debe ser de preferencia un ministerio, una subsecretaría o una entidad autónoma adscrita a un ministerio) para fijar las políticas nacionales y obtener los recursos financieros necesarios para ejecutarlos.
- Capacidad técnica para hacer operativas las políticas.
- Capacidad para dar seguimiento y evaluar la ejecución de las acciones.

Es decir, la fijación de las políticas (con sus objetivos y metas), el seguimiento y la evaluación deben ser centralizados.

Todo el tema de la ejecución puede hacerse bajo otras formas operativas, como: responsabilizar a una entidad existente; tercerizar a privados parte o toda la ejecución; e incentivar la creación de corporaciones regionales autónomas que ejecuten las políticas, adecuándolas a las prioridades regionales.

Este tema está abierto y amerita una mayor discusión en cada país para implementar una institucionalidad acorde con cada realidad. Con urgencia, se requieren de estudios y de un mayor debate.

CAPÍTULO IV

EXPERIENCIAS EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

ARGENTINA⁽²²⁾

No existe una entidad pública específica para abordar el tema del desarrollo rural y del combate a la pobreza rural. Hasta 1999, antes de la implementación de algunos programas de desarrollo rural, a nivel gubernamental prevalecían las políticas agrícolas sectoriales o por productos.

El primer programa que puede definirse como de desarrollo rural en este país fue el programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Noreste Argentino (PPNEA) "ejecutado entre 1992 y 1997 con financiamiento de créditos del FIDA y el BID".

Actualmente, se realizan diversos programas destinados, específicamente, a los pequeños productores o que incluyen las necesidades de éstos dentro de una especificación más amplia. Estos programas se inscriben en el ámbito de competencia de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación

⁽²²⁾ Fuente: Ver Bibliografía Revisada, sección General, N° 2, Barcia Fonseca, y Argentina, N°s 1, 2 y 3.

(SAGP y A), la que corresponde a un ministerio de agricultura en otros países.

Estos programas han dado forma –desde marzo de 1999 en adelante– a una Comisión de Desarrollo Rural que busca promover una mejor coordinación institucional de las políticas en este sentido, instalando la problemática del pequeño productor en la agenda de las políticas públicas.

Al año 2001, existían nueve (9) programas que apuntaban en esta dirección: cuatro (4) específicamente orientados a los pequeños productores y tres (3), con población objetivo más amplia, pero que también incluían a los pequeños productores.

Los cuatro específicos son: “Unidad de Planes y Proyectos de Investigación y Extensión para Pequeños Productores Minifundistas” (Unidad de Minifundio), “Programa Social Agropecuario” (PSA), “Proyecto de Desarrollo Rural de Productores Agropecuarios” (PROINDER) y “Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino” (PRODERNEA). El primero es general para los predios, los otros tres contemplan componentes diferenciados para mujeres, jóvenes e indígenas.

Los tres más amplios son: “Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (Cambio Rural)”, “Programa de Promoción para la Autoproducción de Alimentos” (ProHuerta) y “Proyecto de Reordenamiento de las Áreas Tabacaleras” (PRAT). Adicionalmente, existen programas más amplios, de carácter general, como el “Proyecto Forestal de Desarrollo” y el “Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales”, que tiene como componente específico el tratamiento a pequeños productores.

Unidad Minifundio: es una unidad dependiente del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), entidad vinculada a la SAGP y A, que desde fines de los años 80 ejecuta un

programa nacional específico de apoyo a productores minifundistas y que opera en zonas de concentración minifundaria, en conjunto con una agencia de extensión zonal o local.

Atiende a productores agropecuarios que trabajan bajo cualquier forma de tenencia y que producen para el mercado en condiciones de escasez de recursos naturales y económicos, con mano de obra familiar, con escaso acceso a tecnología y crédito y con debilidad organizativa. Económicamente, se fija que sus ingresos no superen dos (2) salarios de un asalariado rural.

Institucionalmente, está ubicado en los INTA a nivel regional y dependiente del director de la Estación Experimental de la zona donde se ejecuta. El programa opera con proyectos elaborados por los productores interesados con el asesoramiento de una institución local y la participación de una agencia de extensión. Los proyectos tienen tres componentes o ámbitos de trabajo: tecnología, organización y capacitación, con los que se busca mejorar las producciones de autoconsumo, las destinadas al mercado y posibles alternativas de diversificación. Se proporciona asistencia técnica mediante visitas individuales, trabajos grupales y métodos de difusión masiva y una parte se dedica a la experimentación adaptativa en los propios predios.

El crédito se busca en distintas fuentes provinciales y nacionales del Estado y los profesionales son adscritos al INTA o contratados específicamente para cada proyecto. El Proyecto no tiene fecha de término.

Programa Social Agropecuario, PSA. Funciona desde 1993 de manera permanente sin fecha de término. Es la aplicación en el sector rural, por parte de la SAGP y A, del programa social que los gobiernos han ejecutado en otras áreas. No tiene establecida una población meta a la cual atender, ésta se determina anualmente en función de los recursos del presupuesto. No está

inserto ni depende de las estructuras institucionales de las provincias.

Los beneficiarios van desde los trabajadores asalariados rurales hasta los pequeños productores familiares con algo de capital. Exige presencia de trabajo directo del productor en la explotación agropecuaria y acepta solo contrato de mano de obra transitoria. Indica que los ingresos extraprediales no pueden superar el salario de un peón rural y que los ingresos provenientes de la explotación no pueden ser superiores o igual al salario de un peón rural.

Se organiza a través de una Unidad Técnica de Coordinación Nacional que articula el programa con otras acciones dirigidas a los pequeños productores, transfiere los recursos a las provincias y hace seguimiento de las acciones. A nivel provincial, hay una Unidad Provincial integrada por un coordinador y representante de los pequeños productores de la provincia, de las entidades de apoyo y del INTA. Esta Unidad localiza las acciones en el ámbito de los departamentos, evalúa y aprueba proyectos productivos, planifica las actividades y propone temáticas a priorizar en el plan de capacitación.

El programa cuenta con una comisión Coordinadora Nacional que está integrada por los programas de apoyo a los pequeños productores que se desarrollan en el ámbito de la SAGP y A y de organismos vinculados a ella. La transferencia de los recursos a las provincias se hace por vía de la Fundación Argentina.

El Programa apoya proyectos básicamente en dos líneas: fortalecimiento del autoconsumo y crédito para emprendimientos productivos asociativos. En la primera, que se basa en propuestas tecnológicas de producción orgánica, se busca mejorar la canasta de consumo y disminuir los gastos de la familia. En la segunda, se priorizan actividades tradicionales que ya realizan los pequeños productores, fondos semilla para actividades innovadoras y proyectos de sostenibilidad en el

mediano plazo (ejemplo recuperación de suelos y del medio ambiente) en los cuales el solicitante debe ser una institución de apoyo.

En todos los casos, las acciones consisten en asistencia financiera, asistencia técnica y apoyo a la comercialización y capacitación. La asistencia financiera (crédito) tiene formas, mecanismos y montos diferenciados según la acción y si son para familias o grupos de familias y la devolución es en productos entregados a las organizaciones sociales de la comunidad (escuelas, asilos, hospitales, etc.). Las tasas de interés y los plazos de devolución varían según los tipos de acciones (si son productivos o de inversión) hasta un máximo de siete (7) años, incluidos los años de gracia. La devolución de los créditos integra un fondo rotatorio a nivel de cada provincia.

En la evaluación de los proyectos, se privilegia aquellos con mayor proporción de mujeres y jóvenes como titulares de los créditos, igualmente si se trata de una comunidad indígena en las provincias con esa prioridad.

El programa se financia solo con recursos nacionales del país, no hay créditos externos.

Proyecto de Desarrollo Rural de Pequeños Productores Agropecuarios, PROINDER. Comenzó en 1998 y tiene una duración de cinco años. Su financiamiento depende del Banco Mundial y del Gobierno. Su ámbito de acción es nacional con criterios de focalización geográfica: en cada provincia, específicamente, en los departamentos donde los jefes de hogar tienen necesidades básicas insatisfechas superiores al promedio provincial. Se usan criterios adicionales en casos de zonas indígenas y con predominancia de trabajadores transitorios agropecuarios

Para acceder como beneficiario se mantienen los mismos requisitos utilizados en el PSA a los que se agregan criterios para identificar a los productores pobres. Entre estos criterios están tener residencia predial; trabajar en la explotación; si contrata mano de obra, no pueden ser más de 60 jornales al año; y, no vender fuerza de trabajo fuera del predio que supere los 270 jornales/año. Además, se fijan criterios para medir un techo de capital disponible.

Los componentes del proyecto se ejecutan apoyándose parcialmente en estructuras previas: el componente más importante, apoyo a iniciativas rurales, es ejecutado por el PSA. El componente "fortalecimiento institucional" está a cargo del Área de Desarrollo Rural de la Dirección de Desarrollo Agropecuario de la SAGP y A. Para la coordinación, existe una Unidad Nacional de Coordinación Técnica y Administrativa.

El componente "Fondo de Apoyo a Iniciativas Rurales" (FAIR) busca crear las condiciones institucionales y sociales que permitan a los beneficiarios obtener bienes y servicios para insertarse de mejor forma en el proceso productivo y, así, mejorar sus condiciones de vida. Incluye asistencia técnica y financiamiento no reembolsable para iniciativas de inversión, actividades de promoción y preinversión de los proyectos y servicios de apoyo al mercadeo.

Se apoyan proyectos de anticonsumo y proyectos de producción de bienes y servicios, de infraestructura de uso comunitario para la producción y de asistencia técnica para la comercialización. El Componente Fortalecimiento Institucional busca fortalecer o generar capacidad institucional a nivel nacional, provincial y local para el análisis y el desarrollo de políticas de desarrollo rural.

Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino, PRODERNEA. Se inició en 1999 y tiene una duración de cinco años. Es financiado por el FIDA (46%), las

provincias involucradas (53%) y la SAGP y A (1%). Está orientado a pequeños productores con cierta dotación de recursos productivos y capacidad de gestión empresarial con potencial para incorporarse competitivamente a los mercados.

Es el programa más descentralizado de los conducidos por la SAGP y A, ya que su estructura supone una fuerte participación de las provincias donde —en cada una de ellas— existe una unidad provincial que depende de los ministerios responsables del sector agropecuario y que es la ejecutora del proyecto. La Unidad de Coordinación opera a nivel central, tiene función administrativa, lleva el control financiero, la programación, el seguimiento y el asesoramiento técnico general.

En cada provincia existe un Comité Coordinador Provincial, donde están representados los beneficiarios de cada zona, las instituciones participantes, las organizaciones familiares de pequeños productores de la provincia, las mujeres (de manera específica) y los técnicos de campo del proyecto. Como entes de participación existen, además, foros de productores que parten a nivel zonal, siguen en los departamentos y terminan en la provincia, participando en la programación y la supervisión con los técnicos de campo.

La aprobación de los proyectos productivos y de las solicitudes de contratación de los técnicos es de los representantes de los beneficiarios y de los responsables del componente de servicios financieros. El componente de servicios de apoyo a la producción y el de género forman un Comité de Asistencia Técnica y Crédito. Los fondos que se otorgan son por concepto de préstamos e incluyen recursos para contratar directamente la asistencia técnica; estos fondos son transferidos directamente a la cuenta bancaria de cada beneficiario.

Se presta apoyo a los proyectos productivos, comerciales, de servicios, de gestión administrativa, agroindustriales y rurales no agropecuarios. Los créditos son de operación y de inversión. Las

garantías son personales y en el caso de inversiones, prendarias. A los 90 días de mora, los contratos de préstamo entran en ejecución legal y los desembolsos se interrumpen cuando la mora excede el 15% de la cartera desembolsada.

El crédito opera a través de los Bancos Provinciales privados que actúan como instituciones intermediarias.

La asistencia técnica es pagada de manera gradual por los productores a los técnicos, según el avance del trabajo programado. Esta asistencia es contratada directamente por las organizaciones de productores, en el caso de que ya estén consolidadas, o de forma bipartita (unidad provincial de ejecución y organización) con el técnico, lo que se considera una forma transitoria.

BOLIVIA⁽²³⁾

Hasta el último quinquenio de los 90, no existía una política específica de desarrollo rural. Los programas y los proyectos apoyados por la cooperación internacional eran llevados adelante por entes privados (ONG's):

A fines de los años 90, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural formuló una Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (PNDAR) que busca reformar, modernizar y fortalecer la capacidad de gestión del Ministerio y promocionar la transformación productiva del agro.

La Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural está orientada a: i) resolver las causas objetivas de la pobreza rural,

⁽²³⁾ Fuente: Ver Bibliografía Revisada, sección de Bolivia, N°s 1, 2, 3, 4 y Barcia Fonseca y otros, N° 2 de sección General.

con lo que se ataca, al mismo tiempo, la migración campo-ciudad que genera marginalidad urbana, incrementa el desempleo y la desintegración social; ii) crear todas las condiciones necesarias (sociales, tecnológicas, sanitarias, infraestructura, productiva de mercado) para incrementar el aporte del sector rural al PIB, ya que este sector es el primer empleador de la economía y el principal generador de exportaciones no tradicionales; iii) buscar el crecimiento sectorial con desarrollo sostenible; iv) dar sostenibilidad al proceso agroexportador; y v) profundizar programas de desarrollo alternativo para la erradicación de los cultivos de coca exedentaria e ilegal.

Las acciones han sido organizadas en líneas de política que abarcan un gran número de programas y proyectos de desarrollo agrícola y rural. En el año 2000 había 21 programas y proyectos y 12 en negociación con instituciones internacionales, con un costo total para los 33 programas y proyectos de alrededor de 430 millones de dólares.

La gran mayoría de estos programas y proyectos tiene componentes vinculados, de alguna manera, al combate de la pobreza rural, entre ellos se pueden resaltar los siguientes, que indican a modo ilustrativo el tipo de acciones que se abordan.

Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria, PASA. Está en ejecución desde 1996 y funciona con recursos de la Unión Europea. Sus acciones buscan promover, incrementar y mejorar la disponibilidad, el acceso y el uso de alimentos hacia los sectores más vulnerables a la inseguridad alimentaria. Los beneficiados son familias pobres del área rural, ubicadas en zonas vulnerables.

Programa de Desarrollo de Comunidades Rurales, PDCR II. En ejecución desde 1998 y financiado con recursos del Banco Mundial. Este programa incluye la habilitación de obras de

infraestructura de apoyo a la producción y al fortalecimiento de los municipios, a través del diseño de políticas de desarrollo rural e inversiones productivas basadas en la demanda local, que es generada a partir de los procesos de planificación participativa. Está orientado a comunidades de escasos recursos económicos. Realiza estudios de pre-inversión, capacitación productiva y fortalecimiento municipal.

Programa Nacional de Riego, PRONAR. En ejecución desde 1997, con recursos del BID-GTZ y TNG. Está orientado a ordenar el subsector riego, mediante normas legales y reglamentos para el manejo del agua y a capacitar recursos humanos sobre el tema. Proporciona asistencia técnica a 160 proyectos de riego que beneficiarán a 220 comunidades.

Proyecto de Desarrollo Rural Integrado Participativo en Áreas Deprimidas (DRIPAD). En ejecución desde 1977, en Cochabamba, Chuquisaca, Tarija, Potosí, La Paz y Santa Cruz, con una población beneficiaria de 74 mil familias de pequeños productores. Apoya la construcción y la rehabilitación de infraestructura rural y otras obras de apoyo a la producción y al suministro de agua apta para el consumo humano. Además, apoya asociaciones productivas, microempresas y módulos lecheros, con criterios para la transformación básica en pequeñas industrias.

Proyecto de Servicios de Asistencia Técnica para Pequeños Productores, PROSAT. En ejecución desde 1998, con recursos FIDA y TGN. Su objetivo es instalar y consolidar un mercado de servicios privados de asistencia técnica, para lo cual sus acciones están orientadas a fortalecer las capacidades de los oferentes y demandantes. La población beneficiaria es de 28 mil familias rurales de escasos recursos, de 300 comunidades y un total de

380 empresas de servicios de asistencia técnica con 850 profesionales.

Programa de Desarrollo Lechero en el Altiplano Boliviano, PDLA. En ejecución desde 1997, con recursos DANIDA y TGN. Centra sus acciones en áreas de capacitación, crédito, fortalecimiento institucional e investigación, orientadas a mejorar la producción lechera. La población beneficiaria es de 8 mil familias de pequeños productores lecheros de la Paz y Oruro (5 vacas en producción por productor).

Programa de Investigación y Asistencia Técnica para Productores de Trigo, PROTRIGO. En ejecución desde 1999 con recursos de la Unión Europea y PL-480. Su objetivo es apoyar la producción triguera, a través de la investigación y de la asistencia técnica. La población objetivo es de 850 pequeños productores de trigo.

Programa de Apoyo a Empresas Rurales, PAER. En ejecución desde 1998 con recursos de DANIDA (Agencia de Cooperación Danesa). Su objetivo es proveer asistencia técnica para la capacitación y el fortalecimiento (administración, gestión y organización empresarial) de microempresas rurales campesinas con vistas a mejorar su inserción en el mercado. Su población objetivo es de 1.000 familias en 210 microempresas rurales.

Programa de Desarrollo Hortofrutícola de los Valles Mesotérmicos de Santa Cruz. En ejecución desde 1999 con recursos de la Unión Europea. Su objetivo es realizar un estudio acabado para la promoción de la producción de frutas y hortalizas para pequeños productores de escasos recursos económicos. La población objetivo es de 2.000 familias.

De los programas en negociación, estos apuntan a proyectos o programas localizados (POTOSÍ) (CHUQUISACA), orientados a mejorar la infraestructura básica, la capacitación, la asistencia técnica, el fortalecimiento institucional y el crédito a comunidades de campesinos pobres en estas regiones.

BRASIL⁽²⁴⁾

En Brasil, está claramente definida la existencia de dos líneas distintas en cuanto a las políticas hacia el sector agrícola y rural. Por un lado, existe un Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAGA), orientado a fortalecer la competitividad de la agricultura empresarial, mediante el mejoramiento de la infraestructura y la oferta de incentivos a través de instrumentos de política agraria; por otro, existe un Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) que está a cargo de los temas del desarrollo rural sustentable, de la reforma agraria y del desarrollo de la agricultura familiar. Los dos programas principales de este Ministerio son:

Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar, PRONAF. Es un programa de apoyo técnico y financiero para el desarrollo rural, cuya base es el fortalecimiento de la agricultura familiar. Sus orígenes están en las presiones por políticas específicas para este sector hechas en 1995 y que implicaron la creación de una línea de créditos blandos operados por el Ministerio de Agricultura (Programa de valorización de la pequeña producción rural). Esta línea de créditos tuvo poco alcance e impacto, dadas las rigurosas exigencias que impusieron la banca y las instituciones financieras para los

⁽²⁴⁾ Fuente: Ver Bibliografía Revisada, sección Brasil, N°s 1, 2, 3, 4, 5 y Barcia Fonseca y otros, N° 2 de sección General.

campesinos pequeños productores. En 1996, se creó el PRONAF y en 1999 se transfirió al ámbito del Ministerio de Desarrollo Agrario, integrando así varias acciones del gobierno dirigidas hacia agricultores de bajos recursos.

El PRONAF se ejecuta con un alto grado de descentralización y de participación. La base de su estructura de gestión son los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), donde participan representantes de los agricultores familiares y de sus organizaciones y se hacen los planes municipales (PMDR) que orientan las acciones a realizar. Existen, además, los Consejos Estatales y el Consejo Nacional, cada uno con su Secretaría Ejecutiva.

Para definir el público meta se realizó un estudio que clasificó la agricultura familiar en tres tipos: la agricultura familiar consolidada (1,1 millón de explotaciones integradas al mercado con acceso a innovaciones tecnológicas y a las políticas públicas y que funcionan con patrones empresariales); la agricultura familiar de transición (1 millón de explotaciones con acceso parcial a los circuitos de mercado y de innovación tecnológica, sin acceso a la mayoría de las políticas y programas gubernamentales y que no están consolidadas como empresas, aunque sí tienen potencial productivo y económico); y agricultura familiar periférica (2,2 millones de explotaciones rurales) con poca o escasa infraestructura y cuya integración a la economía depende del acceso a programas de reforma agraria, crédito, comercialización, asistencia técnica y otros.

A partir de este estudio, PRONAF definió como sus beneficiarios a agricultores familiares en su conjunto, aunque con prioridad en los tipos de transición y periféricos siempre que, en estos últimos, el recurso tierra no represente un factor que impida su desarrollo.

Así precisan los beneficiarios en agricultores familiares que explotan un predio rural como propietario, ocupante, arrendatario, mediero, parcelero, poseedor de cualquier título y que cumpla

simultáneamente con los siguientes requisitos: que la explotación sea ejercida por la familia, aunque puede complementarlo con ayuda de terceros; no tener una área superior a 4 módulos fiscales (unidad de medida para efectos legales); obtener un ingreso predominantemente de la explotación; tener residencia en la propiedad o en un conglomerado rural próximo; tener una renta bruta de la explotación de hasta 30 mil reales al año. También son beneficiarios los pescadores artesanales, los agricultores itinerantes y los indígenas.

El PRONAF actúa, principalmente, según las siguientes líneas de acción: financiamiento de la producción agrícola a través de instituciones financieras (PRONAF/crédito); financiamiento de infraestructura para el desarrollo rural de municipios seleccionados (PRONAF/infraestructura); capacitación y profesionalización de los agricultores familiares (PRONAF/capacitación) y articulación de políticas públicas –que ejecutan diferentes instituciones gubernamentales- para reforzar la agricultura familiar.

El PRONAF/crédito ofrece financiamiento para capital de trabajo e inversiones, con tasas de interés subsidiadas. Además de los subsidios, los agricultores que cumplen con las obligaciones financieras en los plazos acordados, tienen reducciones substantivas en los costos de sus deudas. El sistema opera mediante la comprobación por parte del agente financiero de la condición de agricultor familiar, a través de documentación suministrada por el sindicato de trabajadores rurales de la región. Se exigen garantías simplificadas como preñar la cosecha o el bien o instrumento, si es una inversión física. Mecanismos exitosos de fondos de aval departamentales o municipales posibilitan ampliar el acceso al crédito.

El PRONAF/infraestructura opera en convenio con las prefecturas municipales. Ofrece recursos a fondo pedido para

hacer, ampliar y/o modernizar alguna infraestructura/estructura y servicios que aportan al desarrollo rural en áreas con predominancia de agricultura familiar (red de energía eléctrica, canal principal de irrigación, carreteras secundarias, depósitos de acopio de productos agrícolas, matadero comunitario, habitacional rural, servicios de apoyos de desarrollo rural prestados por entidades privadas o publicas).

Para optar a este programa, los municipios deben haber elaborado el Plan Municipal de Desarrollo Rural, aprobado por el Consejo Municipal de Desarrollo Rural y ser aprobados por el Consejo Nacional de PRONAF. Los municipios candidatos en cada Estado son los que presentan distribución de la tierra atomizada, baja tasa de urbanización y baja productividad agrícola.

El **PRONAF/capacitación** proporciona conocimientos, habilidades y tecnologías para la producción, la agroindustria y la comercialización a los agricultores familiares, a sus organizaciones y a los técnicos de extensión rural. Promueve el intercambio de experiencias innovadoras en educación y profesionalización. Las acciones se realizan a través de convenios que financian el trabajo de las empresas estatales de Asistencia Técnica y Extensión Rural.

Programa Nacional de Reforma Agraria. Éste es ejecutado a través de la expropiación de inmuebles considerados improductivos y su distribución entre familias de agricultores que no poseen tierra. Se mantiene sobre él un permanente debate que abarca temas como el elevado costo de las expropiaciones, la mala calidad de las tierras expropiadas, la dependencia de los beneficiados del poder público, la ausencia de creación de poder local, la dificultad de planeamiento de las acciones y el carácter casi siempre de emergencia de la intervención, etc. Sin embargo, se mantiene bajo el Ministerio de Desarrollo Agrario y

bajo la responsabilidad del INCRA, dependiente directamente del Ministro.

Programa de Celuda da Terra. Depende del mismo Ministerio que el programa anterior, pero de una secretaría específica de reforma agraria. Se basa en lo que se ha llamado "Reforma Agraria Apoyada en el Mercado" y tiene el apoyo del Banco Mundial; es considerado un proyecto piloto de combate a la pobreza en el medio rural, iniciado en 1997 en el Nordeste del país. La población meta son los trabajadores rurales sin tierra o con tierra insuficiente para asegurar procesos de subsistencia. Se plantea una meta de 15 mil beneficiarios.

A través de un programa similar, llamado **Banco de la Tierra**, también dependiente del Ministerio de Desarrollo Agrario, se busca extender el mecanismo a otros 13 Estados, con una meta de 50 mil familias por año.

La tierra es vendida a través de una operación de crédito fundiario que se complementa con otras líneas de crédito para producción e infraestructura básica, realizada directamente entre los beneficiarios y el agente financiero del Programa. El crédito es otorgado con tasas especiales, las que en el país se aplican a créditos de largo plazo.

El **Cédula da terra** es un programa descentralizado, donde centralmente solo están fijados los elementos básicos como precios para la adquisición de lotes de tierra por región, lineamiento de financiamiento global y fondos para la compra. Los beneficiarios deciden, escogen los lotes, negocian su venta/adquisición y definen los proyectos productivos a ejecutar. Los financiamientos para la compra son concedidos a asociaciones de agricultores comunitarios. Los gobiernos departamentales y locales actúan como árbitros y proporcionan asesoramiento técnico a las asociaciones. A los Estados y Municipios les compete evaluar la compatibilidad de los

procedimientos con las reglas establecidas en el programa y encaminan los proyectos a las agencias financieras que operan los recursos del programa.

Las asociaciones son libres para tomar decisiones sobre el uso de los recursos recibidos y la estrategia productiva a seguir, incluida la distribución de la tierra entre las familias que participan en el proyecto, así como el uso de las tierras comunes y las parcelas individuales.

Los beneficiarios del programa tienen derecho a una donación/subsidio para gastos de instalación de US\$1.300. Las asociaciones también reciben una donación inicial de US\$3.750 por familia para inversiones complementarias y contratación de asistencia técnica.

El costo del proyecto piloto Cedula da Terra es de US\$210 millones: 45 millones de aporte del Gobierno Federal para compra de tierra, 90 millones de aporte del BM para financiar inversiones; 66 millones que aportan los gobiernos departamentales participantes para la administración del proyecto y 9 millones que aportan las comunidades beneficiadas, en trabajo.

En 1999, el programa adquirió 242 predios con un total de 189 mil hectáreas y benefició a 7.041 familias.

Otro proyecto dentro del PRONAF es el de **Casa Familiar Rural** que se inició en 1987 en Paraná; más tarde, en 1991, se implementó en Santa Catarina y Rio Grande do Sul. En 1998, se incluye como un programa Federal dentro del PRONAF.

El proyecto tiene como objetivo ofrecer a los jóvenes rurales una formación integral adecuada a su realidad, que le permita actuar luego como un profesional del medio rural. El proceso dura 3 años en régimen de internado con la adopción de un método de

alternancia una vez al año, que consiste en 2 semanas en su propiedad y una semana en la casa Familiar Rural.

La casa es administrada por una Asociación formada por las familias de los jóvenes que acuden a ella. Un Consejo de Administración electo por los representantes de las comunidades participa en el proceso de formación en diversas instancias.

En 1999, existían 83 Casas Familiares Rurales funcionando y 257 asociaciones se preparan para crear la misma cantidad de Casas con apoyo del PRONAF y de otras instituciones.

COLOMBIA⁽²⁵⁾

En Colombia, las políticas de desarrollo rural arrancan con las políticas de tierras basadas en la reforma agraria que se iniciaron en 1961 con la creación del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA), en el marco de la Alianza para el Progreso. Las estrategias y los objetivos de esta política de redistribución de tierras han tenido énfasis diferentes desde ahí en adelante, según las políticas adoptadas por los gobiernos de cada época: gran dinamismo entre 1962 y 1973, etapas de acuerdos entre 1973 y 1987, etapa de concertación para nueva ley entre 1988 y 1994 y etapa de mercado de tierras desde 1994 a la fecha.

A mediados de los años setenta y ante las dificultades políticas de la época, se incorpora la estrategia de Desarrollo Rural Integrado (DRI- Fase I, 1976-1982) como parte sustancial de un plan de gobierno que busca cerrar la brecha entre lo que se llamó las dos Colombias (una rica y próspera y una postergada y pobre). La estrategia contemplaba un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN) que apuntaba a resolver las

⁽²⁵⁾ Fuentes: ver Bibliografía Revisada, sección Colombia, N°s 1, 2, 3.

necesidades nutricionales de poblaciones pobres y el DRI, como instrumento productivo, para modernizar y hacer más eficiente la producción de alimentos en las zonas de economía campesina, especialmente en el minifundio andino.

El DRI contemplaba acciones de inversión y apoyo a la producción de forma coordinada, como asistencia técnica, crédito, comercialización, infraestructura básica y servicios sociales, destinadas a asegurar la integridad del desarrollo en zonas y áreas, enfatizando así que la tierra es solo uno de los factores productivos de las economías campesinas y que sin los otros apoyos poco o nada podría lograrse.

Para la coordinación de los dos programas (PAN y DRI) se crearon dos Direcciones Generales en el Departamento Nacional de Planeación, entidad que tenía facultades para realizar coordinación multisectorial e interinstitucional. En la fase 1 del DRI se contó con la colaboración financiera (préstamos) del Banco Mundial, del BID y de la Agencia Canadiense para el Desarrollo.

Esta fase, ejecutada en 21 distritos de 8 departamentos, se caracterizó por su ejecución centralizada a través de entidades públicas de nivel nacional -bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación (DNP)- como el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), la Caja de Crédito Agrícola, el INCORA y varios otros organismos nacionales a cargo de temas como educación, cooperativas, caminos vecinales, salud, construcciones, etc.

Evaluaciones realizadas demostraron las bondades del modelo. La participación activa de la comunidad beneficiaria y de las autoridades locales no fue preocupación especial del DRI en esta fase, consecuente con su forma centralizada de administración establecida, así como tampoco la búsqueda o exigencia de mecanismos de cofinanciación. En esta fase, el DRI se describe

como un programa centralista y paternalista que no creó procesos locales de gestión para el desarrollo.

Entre 1983 y 1990, se opera con la estrategia del DRI- fase II, igualmente con financiamiento internacional y ampliando la cobertura a 97 municipios y 8 departamentos nuevos (los de la fase I siguieron recibiendo atención con recursos del presupuesto nacional ordinario).

La estrategia de intervención se mantuvo vigente con pocas variaciones: elaboración de Planes distritales junto a autoridades locales y entidades ejecutoras que buscaban más respaldo y aceptación de las acciones seleccionadas; se amplió la gama de entidades ejecutoras sumando entidades departamentales como las secretarías de agricultura y algunos institutos de desarrollo y organizaciones no gubernamentales (ONGs) como comités de cafeteros y entidades de apoyo sin fines de lucro.

Adicionalmente, el mayor cambio fue el ordenamiento institucional. Primero, se fusionaron las Direcciones Generales del PAN y del DRI en la Dirección General de Desarrollo Rural Integrado, siempre dependiente del DNP. Más tarde, se traspasó esa Dirección General al Ministerio de Agricultura. Por distintas razones administrativas y presupuestales, este cambio disminuyó directamente los recursos de inversión y las acciones del Programa, hasta la desaparición del PAN en 1986.

En 1985, se creó -por ley- el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (FDRI) con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, lo que permitió iniciar el proceso de institucionalización del programa, el que se concretó en 1986, cuando -por ley- se otorgó al FDRI la calidad de establecimiento público descentralizado, adscrito al Ministerio de Agricultura.

Otro cambio institucional importante para el desarrollo rural fue el lanzamiento en 1983 del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) como estrategia para la pacificación de las zonas de violencia,

especialmente guerrillera, buscando terminar con las causas que la originaban. El objetivo era llevar en forma rápida y ágil la presencia del Estado a estas zonas priorizadas, con amplia participación ciudadana, implementando actividades de desarrollo rural. El PNR fue una propuesta nueva en la promoción de la democracia representativa, en la participación ciudadana, en la planificación y en la asignación de recursos del Estado. El PNR fue evolucionando entre 1986 y 1998 hasta transformarse, con apoyo financiero del BID, en la Red de Solidaridad Social. En esta situación retomó los principales instrumentos participativos del PNR, pero no sumó recursos y dejó fuera la concertación de éstos en el ámbito municipal, con lo cual perdió impacto en el desarrollo local, que era donde más había avanzado.

Otras políticas de menor grado, más focalizadas y complementarias a las anteriores, incluso en algunos casos formando parte de las indicadas, son el Fondo Financiero Agropecuario y la Caja Agraria (Crédito Subsidiado); el ICA, dedicado a la investigación y validación aplicada de tecnología; la adecuación/legalización de tierras, a través del HIMAT y la comercialización y mercadeo agropecuario, a través del IDEMA.

Evaluaciones generales de todo este proceso son positivas, aunque no suficientes. Actualmente, el 26% de la población habita en áreas rurales; el 83% de los productores son propietarios de predios con tamaño menor a las 10 hectáreas; la colonización ha ampliado la frontera agropecuaria, pero con deforestación indiscriminada y con débil presencia del Estado en áreas de conflicto armado y social. Las familias con alguna necesidad insatisfecha bajaron de 88% en 1973 a un 57% en el 2000. Sin embargo, uno de las grandes limitantes para avanzar en el desarrollo rural es el bajo nivel educativo de la población, donde el promedio de años de estudio por habitante solo llega a 2,3 años y aun en el sector cafetero, de mayor nivel de desarrollo relativo, el 23% de la población no sabe leer ni escribir. La cobertura de salud alcanza al 71% de la población rural y es ínfima la cobertura de la seguridad social/previsión. El 46% de

los ingresos de los hogares rurales proviene del trabajo asalariado en actividades agropecuarias.

En 1988, como una forma superadora del FDRI, se aplicó la estrategia denominada Programa de Desarrollo Integral Campesino, PDIC. Este Programa se fundamentó en la transferencia de recursos hacia zonas rurales para capitalizar sus economías y retribuir, en alguna medida, la transferencia histórica de recursos de dichas zonas hacia los centros urbanos, a través de los precios disminuidos de sus productos/alimentos.

Por ello, el Estado resolvió contar con transferencias no reembolsables (subsidios), a través de política de inversión pública escalonada, transparente y equitativa, de manera que en la medida que las comunidades rurales alcanzaban niveles de desarrollo aceptables, desaparecían estas transferencias.

El PDIC introdujo un nuevo actor institucional, el Municipio, quien es el encargado de administrar los recursos, planificarlos y coordinar su uso. De esta forma, se buscaba apoyar a los municipios más pobres, generando un mejor desarrollo local. En el PDIC, la concepción de integralidad es más modesta que en el DRI y no consiste en la atención simultánea (en tiempo y espacio) de los diferentes problemas de las comunidades rurales, sino que se incorpora la noción de prioridad para los escasos recursos existentes frente a la demanda. Sin embargo, esa priorización debe hacerse en el marco de un análisis integral de los problemas de la comunidad.

El PDIC fue concebido (1988) como un programa de largo plazo (15 a 20 años), el que recogiendo las experiencias anteriores de los DRI tradicionales, apoyara a los municipios en su nueva responsabilidad de dirigir y gestionar el proceso de desarrollo rural. Para ello se usó el mecanismo de la cofinanciación de proyectos que venía operando de manera informal en los programas de desarrollo rural del país desde tiempo atrás, mediante el cual el FDRI debía transferir a los municipios a fondo

perdido, un porcentaje del costo total de los proyectos que fueran elegibles. Se esperaba, además, una evaluación cada 5 ó 6 años para revisar y ajustar los criterios de elegibilidad de proyectos, las entidades ejecutoras y la matriz de cofinanciación para introducir paulatinamente la gradualidad que debería tener el Programa.

El Programa resultó pertinente ya que lideró y acompañó el proceso de descentralización de las competencias del sector público para el desarrollo rural, llegando a tener reconocidamente un gran impacto en el fortalecimiento de la capacidad de gestión municipal. Ha habido problemas relacionados con los instrumentos para programar los recursos por demanda y para planificar de abajo hacia arriba con participación de la comunidad; sin embargo, se ha avanzado de manera importante en la solución de dichos problemas.

Se ha avanzado en la búsqueda y en el diseño de una nueva estrategia de desarrollo rural que sea más incluyente de los procesos culturales y de respeto, pero a la vez de modernización de las relaciones al interior de la sociedad rural, de manera de avanzar en su participación y fortalecimiento integral, no solo con la mirada en la economía del hogar individual o de la comunidad productiva.

CHILE ⁽²⁶⁾

Como se señaló, en Chile no existe una institución del Estado encargada particularmente del desarrollo rural y del combate a la pobreza rural, más aún, no existe una política expresa y explícita sobre el tema, sino más bien, se ha realizado iniciativas específicas y localizadas regionalmente, pero que no responden

⁽²⁶⁾ Fuente: Ver Bibliografía Revisada, sección de Chile, N°s 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27.

necesariamente a una política única o a un programa nacional orientador.

En este acápite se reseñan los principales programas y proyectos ejecutados y en ejecución en el país durante la década de los noventa y que han sido definidos y concebidos como instrumentos para combate productivo a la pobreza rural.

PRORURAL. En 1997, los Ministros del Comité Interministerial de Políticas Sociales y de Desarrollo Productivo aprobaron el Plan de Acción para abordar la pobreza rural con énfasis en superar la atomización e insuficiencia de la acción pública, generando una institucionalidad y estrategia de intervención más apropiada, basada en la integración territorial de programas. Esto dio origen a la Red de Cooperación Institucional para Zonas de Pobreza Rural, PRORURAL.

El objetivo de PRORURAL es mejorar las condiciones de vida de los habitantes de zonas rurales pobres, dinamizando las economías locales con una visión territorial, multisectorial y participativa, lo que significa considerar el desarrollo económico local en el medio rural, incorporando todo el potencial y los recursos existentes en el territorio y no solamente las de carácter sectorial agropecuario.

Opera bajo la modalidad de coordinación con diversas agencias y servicios públicos y los agentes y actores locales, principalmente municipios y sector productivo. Se elaboran planes de trabajo con las actividades a realizar y se establecen los compromisos de recursos y responsabilidades a que se comprometen. Además, fortalece las instituciones locales, a través de transferencia de capacidades y apoyo profesional para que sean sujetos del desarrollo local.

Actualmente, PRORURAL ejecuta y coordina acciones en cinco (5) Regiones del país (de un total de 13), en 66 comunas (de 343

del país) con un total de 349 proyectos que movilizan un total de recursos cercanos a los siete mil quinientos millones de pesos que alcanzan a alrededor de 56.000 personas beneficiadas.

El Programa enfatiza en el espacio rural territorial donde se ejecutan acciones múltiples, simultáneas y complementarias (agrícolas, pesca, turismo, artesanía, servicios, etc.). Centra su atención en el tema de la educación, así como en el reconocimiento e incorporación de las organizaciones para fortalecerlas y lograr que sean adecuadas interlocutoras de las autoridades locales y regionales.

Servicio de Asesoría Local en Comunidades Rurales Pobres, PRODESAL. Dos elementos distintivos de este programa son su carácter comunal y los reducidos fondos que posee para usar como subsidio de inversión o producción. Esto último obliga a que el programa se articule con otros programas o instituciones con el fin de acceder a fondos que permitan realizar intervenciones importantes a nivel predial, dándole, a su vez, una gran flexibilidad al instrumento.

Los fondos actualmente asignados a través de PRODESAL provienen en partes iguales del subsidio PRODESAL, de otros programas del INDAP y de fuentes externas, principalmente del municipio. Sin embargo, el monto y la composición de los fondos varían entre comunas y regiones. Esto implica que la vinculación del programa con otros programas del INDAP (crédito, riego, etc.) u otros organismos depende fuertemente de las capacidades del equipo local de PRODESAL y del municipio.

Su dimensión comunal facilita la descentralización del programa y su articulación con las iniciativas o planes de desarrollo local (en casos de que estos existan). Ha permitido la creación de departamentos agrícolas o de desarrollo rural municipales, lo que contribuye a aumentar de manera importante, aunque no siempre suficiente, las capacidades técnicas en los municipios. Sin embargo, es importante mencionar que no siempre las relaciones

del programa con el municipio han sido fluidas y que en varios casos se han observado dificultades de coordinación e información.

A pesar de que el objetivo del programa integra aspectos productivos, medios ambientales, organizacionales y de desarrollo local, las estrategias a nivel comunal han dado un mayor énfasis al mejoramiento de la productividad, dejando en un segundo plano los otros aspectos. Esto de alguna forma se traduce en la ausencia de un modelo de acción determinado, ya que es el encargado de área o comunal el que define las líneas de acción a seguir. A pesar de ello, se debe reconocer que este programa ha logrado, en muchos casos, incorporar el tema agrícola en la acción normal de los municipios.

Evaluaciones realizadas indican que, desde un punto de vista funcional, se ha observado un cierto desequilibrio entre la parte directiva nacional, los equipos de terreno y el universo atendido. También se observan desequilibrios a nivel de los equipos locales (municipales), ya que no existen criterios uniformes respecto a su contratación.

Programa de Desarrollo Productivo Rural, DPR, del Fondo de Solidaridad Social, FOSIS. En términos generales, se puede decir que, aunque el programa DPR de FOSIS es un esfuerzo que abarca un número interesante de comunas (85 en 1999), el número de beneficiarios atendidos por comuna es más bien reducido. En 1998, se atendió un total de 13.800 personas, lo que significa un promedio por comunas de 190 personas. El monto invertido por persona alcanzó, en 1998, los \$240.000, a lo que se debe sumar un aporte propio de \$167.000. Esto determina que el impacto del programa sobre la comuna y sobre el ingreso de los beneficiarios no es muy significativo. Así mismo, debido a que la inversión se asigna anualmente, el éxito de cada proyecto depende de manera muy importante de la posibilidad de conseguir fondos, especialmente para asistencia técnica posterior a la inversión. Esta necesidad ha determinado que en algunas

comunas se produzcan interesantes encadenamientos con INDAP (particularmente PRODESAL y los dos PRODECOP).

Un aspecto relevante de la experiencia del FOSIS se refiere a las características del grupo de beneficiarios previo a la ejecución del proyecto (inversión). Existe una identificación diferenciada de los beneficiarios del trabajo asociado y del capital social y su fortalecimiento. La experiencia indica que someter a un grupo de personas a la presión de producir y organizarse o asociarse, genera un exceso de tensión que puede, fácilmente, llevar al fracaso del proyecto. Se hace indispensable trabajar con grupos que posean un nivel importante de afinidad y capital social, lo que es más probable de encontrar en grupos de edades similares y en personas del mismo género o etnia. Si el tipo de proyecto determina que la asociación de los beneficiarios es un aporte al éxito (y no una necesidad autoimpuesta) es necesario realizar previamente actividades que fortalezcan la organización.

Una de las principales dificultades que ha debido enfrentar el programa, ha sido la falta de capacidad técnica, tanto para identificar las necesidades en la gran mayoría de las municipalidades como para implementar y ejecutar los proyectos. Gran parte de esta deficiencia no se observa en aspectos productivos, sino que en temas organizacionales, sociales, comerciales, etc. Debido a ello los proyectos presentan, en su fase de pre-inversión, serias deficiencias, principalmente en lo referido al estudio de mercado y al estudio organizacional.

Es frecuente observar deficiencias en los métodos de capacitación utilizados, lo que asociado a niveles importantes de analfabetismo o analfabetismo funcional, lleva a dificultades y fracasos en el proceso de enseñanza/aprendizaje. Por lo general, estas deficiencias se deben a que el perfil del profesional ha sido tradicionalmente productivo, sin tener capacidades ni ser capacitado en esos otros temas.

El programa destaca como una lección importante, el hecho de que los beneficiarios aporten directamente dinero a la ejecución del proyecto. Ello tiene, al menos, dos ventajas importantes. Primero, los participantes están obligados a generar los fondos necesarios, por lo que aumenta su compromiso con y la apropiación del proyecto. Segundo, los beneficiarios no recurren a créditos, por lo que no existe la incertidumbre sobre la capacidad de pagar el préstamo con los ingresos generados por el proyecto. Ambas situaciones deberían tender a la posibilidad de éxito del proyecto.

Una experiencia interesante, ha sido la priorización de los proyectos por parte del consejo municipal. Ello acerca la toma de decisión a organismos institucionales y democráticamente electos. Sin embargo, es también necesario generar las capacidades para localizar y priorizar recursos en sus integrantes. Una de las evaluaciones del programa observó que en los proyectos sobresalía el liderazgo ejercido por sus dirigentes (hombres y mujeres), los que tenían en común un rol fundamental en la motivación, gestión y articulación del proyecto. De este modo y a pesar de reconocer que el rol del dirigente es fundamental, quedaba la sensación de que los dirigentes son los que generan las organizaciones y las acciones locales, por lo que no serían siempre una expresión real de las necesidades de la base social⁽²⁷⁾.

Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Campesinas y Pequeños Productores de la IV Región, PRODECOP IV. Las primeras experiencias de este programa se refieren a la importancia de la participación de los distintos niveles de actores desde la etapa de diseño y planificación del programa y no solo en etapas relacionadas con la ejecución en terreno.

⁽²⁷⁾ Ver adicionalmente: "Evaluación de Impacto del Programa de Desarrollo Productivo Rural del FOSIS" Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Veterinarias y Pecuarias, Proyecto de Cooperación Técnica FAO/ODEPAM.A./TCP/CHI/8924(i). Documento de Trabajo N° 3 Julio, 2000

Este Proyecto es realizado con apoyo financiero del FIDA y bajo la responsabilidad local del INDAP, aunque se ejecuta con la modalidad de una unidad ejecutora ubicada en la zona/área del proyecto.

El proyecto plantea un desarrollo rural integrado y un uso sustentable de los recursos naturales incorporados en la estrategia del programa y con acciones desde el inicio de su operación. Para ello se requiere de equipos capacitados y coordinados, que interactúen con todos los agentes involucrados en el área de influencia. En este sentido, el Consejo Superior del Proyecto y los Consejos de Desarrollo Local (CDL) cumplen funciones consideradas centrales para la marcha y ejecución del mismo.

Los Promotores de Desarrollo Rural (PDR), que son financiados por PRODECOP y el Municipio, cumplen importantes funciones de articulación y desarrollo de proyectos. Los PDRs se han constituido en una gran fortaleza, ya que han permitido una mejor coordinación entre el municipio y PRODECOP IV, permitiéndoles captar para el desarrollo comunal alrededor de 550 millones de pesos en los últimos dos años. Además, se debe destacar el proceso de apertura y participación que origina la existencia de los CDLs. La activa participación del gobierno regional y de los representantes de los CDLs en el Consejo Superior del Proyecto ha permitido una estrecha colaboración entre PRODECOP y la Intendencia.

El trabajo de apoyo a los gobiernos locales y la apertura a la participación y coordinación de actividades tienen un efecto importante sobre el proceso de descentralización.

Otro aspecto destacado es la coordinación y el establecimiento de alianzas estratégicas con otras instituciones involucradas en el desarrollo local o regional.

Respecto a los instrumentos, el diseño de las IPLs (Iniciativas Productivas Locales) como instrumento de captura de demanda y de respuesta de servicios ofrece un espacio para perfeccionar la participación permanente (en el diseño y evaluación de las acciones) de los actores directamente involucrados con los servicios que ofrece el programa.

A nivel de beneficiarios, se destaca la importancia de la capacitación como herramienta para modificar expectativas, habilidades y actitudes de los actores. Esta capacitación se plantea continua y cubriendo aspectos productivos, tecnológicos, de organización y de gestión de microempresas productivas⁽²⁸⁾.

Proyecto de Desarrollo de Comunas Pobres del Secano, PRODECOP SECANO. Este programa tiene una concepción de programa piloto, por lo que se dispone de un conjunto de evaluaciones que apuntan a experiencias en aspectos institucionales, organizacionales y operativos. Fue realizado con apoyo financiero del Banco Mundial y bajo la responsabilidad de ejecución del INDAP. Algunos de los problemas que enfrentó el proyecto se originaron en la etapa de formulación. En ella no se consideró adecuadamente la organización de un programa nuevo en el contexto de una organización existente, los aspectos legales que regulan la relación con terceras personas y las bases para el control de ejecución y la evaluación de resultados.

Una de las primeras dificultades que enfrentó el programa fue la ausencia de un período de puesta en marcha. Debido a ello no fue posible organizar el equipo ejecutivo y el funcionamiento del programa y pequeñas dificultades operativas se transformaron en grandes problemas. Tampoco existió un tiempo apropiado para captar grupos de beneficiarios y recoger sus demandas. Se

⁽²⁸⁾ Ver adicionalmente "Antecedentes sobre el Proyecto Prodecop IV Región", Alex Barril García, Proyecto de Cooperación Técnica FAO/ODEPAM.A./TCP/CHI/8924 (I), Santiago, Chile. Abril, 2000.

debió favorecer la ejecución de un presupuesto por sobre la participación y la calidad de las propuestas.

Desde un punto de vista estructural, el programa presentó dos características destacadas. La primera característica fue un equipo ejecutivo de pequeño tamaño, lo que facilitó considerablemente su gestión. La pequeña distancia entre jefe de proyecto y encargado comunal mejora la coordinación vertical y el trabajo en equipo, pudiendo aprovechar de mejor forma la flexibilidad del programa. Sin embargo, un equipo pequeño también implicó que éste frecuentemente fuese sobrepasado por las tareas a realizar, sobre todo en aquellas que tienen resultado de mediano plazo (coordinación regional, evaluación y seguimiento, etc).

La segunda característica importante fue la presencia comunal del proyecto, a través de los llamados Promotores de Apoyo Municipal y Comités de Desarrollo Local (CDL), como entes de representación de los beneficiarios. Esta presencia es una condición necesaria para gestionar un programa que busca el desarrollo local a partir de las necesidades de los beneficiarios. Sin embargo, la creación de los CDL implicó también generar capacidades en sus miembros y asegurar una buena representatividad de los distintos grupos de actores.

En el tema regional, la coordinación no logró que el programa fuese parte de una estrategia de superación de la pobreza regional, centrándose en temas de coordinación de las actividades de distintas instituciones. Ello puede deberse a que en este contexto el programa es pequeño, tanto en superficie como en montos involucrados por región.

La ausencia de una puesta en marcha tampoco permitió desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación que permitiera apoyar y mejorar la gestión del equipo y de las empresas consultoras, introduciendo las modificaciones e

instrumentos necesarios para garantizar la ejecución del proyecto en los términos propuestos y el logro de los resultados previstos.

Otro aspecto importante es la integralidad de la propuesta, tanto en términos del programa como de los proyectos, especialmente los de desarrollo agropecuario (PDA). Un programa integral permitió generar capacidades locales, a través del fortalecimiento institucional (municipios y organizaciones), y mejorar aspectos de infraestructura que no podían ser abordados por otras fuentes (caminos y mercados). El componente destinado a fortalecer las organizaciones e instituciones locales ayuda a dar permanencia al proyecto, siempre y cuando se asegure que estas capacidades queden allí y sean en beneficio directo de los agricultores atendidos. Aunque el programa contaba con un componente de generación y validación de tecnologías apropiadas para las condiciones de secano y pobreza, sus resultados no fueron demasiado auspiciosos. Respecto a la visión integral del predio, ésta debe incluir rubros tradicionales que den estabilidad a los ingresos actuales y rubros innovadores que den mayores posibilidades de ingreso en el mediano plazo. En este sentido, hubo un cierto olvido en el apoyo a los cultivos tradicionales.

Desde el punto de vista operativo, se destaca la ejecución de proyectos con altos niveles de inversión subsidiada (riego, frutales, invernaderos, etc.) que anteriormente no era posible de implementar. A pesar de que una parte importante de estas inversiones son a largo plazo y, por lo tanto, aún no están en plena producción, las evaluaciones de impacto indican que se estarían alcanzando niveles de eficiencia aceptables, considerando que son inversiones agrícolas.

Sin embargo, se reconoce que es necesario mejorar la calidad de las propuestas de inversión, especialmente en los temas de comercialización y organización. Estas propuestas deben incluir una evaluación técnico económica y considerar las realidades particulares de los agricultores, sus capacidades y las potencialidades de su predio. La participación de los

beneficiarios a partir de la formulación de los proyectos y las capacidades de los equipos consultores y su traspaso a los agricultores son parte muy importante en la etapa de pre-inversión e inversión.

A pesar de que el CDL se percibe como instrumento muy valioso para lograr una participación efectiva, se reconoce que aún queda mucho espacio para mejorarlo. Con este fin se requiere de estrategias específicas y explícitas, que consideren las variables socioculturales de los agricultores atendidos y las variables políticas que inciden en los procesos participativos y que generen las capacidades en los usuarios. A través de estas acciones, se deben crear instancias de participación acorde con las necesidades de los agricultores y las características de su medio.

Este programa busca, además de aumentar los ingresos de los beneficiarios, tener un efecto importante sobre las condiciones medio ambientales. Sin embargo, abordar este tema requiere de una estrategia a largo plazo, que incluya tres condiciones: i) que sea abordado desde una perspectiva territorial, ii) que los usuarios se sensibilicen y se capaciten respecto al mismo y iii) asegurar que las empresas tengan las capacidades para que lo consideren en sus estrategias de intervención. Estas tres condiciones no siempre se cumplieron, por lo que los resultados no fueron totalmente satisfactorios.

Desde la perspectiva de las empresas ejecutoras, éstas tienen una suerte de monopolio territorial, lo que disminuye la competencia entre ellas y la posibilidad de presionarlas para un mejor desempeño por parte del programa. En esto último nuevamente destacan los temas de organización y comercialización.

Finalmente, PRODECOP Secano ha sido sometido a algunas evaluaciones de impacto. Según la evaluación realizada en 1999, el componente predial ha logrado significativos aumentos

en calidad de vida e inversión predial, mientras que los ingresos aún no han aumentado en los niveles esperados. Esto último se explica por la sequía de esos años y por ser una evaluación muy temprana. El componente de diversificación productiva (PDP) fue percibido como una opción interesante, sin embargo requiere de un mejoramiento sustancial en lo relativo a formulación, organización y comercialización⁽²⁹⁾.

Proyecto de Desarrollo Campesino, PRODECAM. Este proyecto fue financiado por el Gobierno de Holanda y ejecutado por el Ministerio de Agricultura a través del INDAP, entre 1993 y 1997, en la IX Región de la Araucanía. Su población meta fue la población rural pobre, mayoritariamente mapuche, de tres regiones homogéneas de la IX Región.

En los aspectos generales, relativos al proyecto y su gestión, se debe destacar la importancia de realizar un exhaustivo diagnóstico previo al diseño y ejecución del programa. También se deben considerar los aspectos territoriales del programa y el impacto que éste pudiese tener sobre otras instituciones involucradas en su ejecución. En el caso particular de PRODECAM, al ejecutarse el proyecto a través de terceros (municipios, ONG's y otras), se recargó el trabajo de estas instituciones. Los principales problemas observados se relacionaron con expectativas desmedidas en torno a los fondos y los impactos, así como descoordinación entre el Consejo Regional y el Comité de Dirección Superior.

⁽²⁹⁾ Ver adicionalmente "El funcionamiento del Proyecto Prodecop Secano: la visión de las empresas ejecutoras", Novus S.A., Proyecto de Cooperación Técnica FAO/ODEPAM.A./TCP/CHI/8924(I) Santiago. Marzo, 2000. "Mecanismo Institucional para la ejecución del Proyecto de Desarrollo para las comunas de Secano", Roberto Martínez Nogueira, Proyecto de Cooperación Técnica FAO/ODEPAM.A./TCP/CHI/8924(I), Marzo 2000. "Proyecto Prodecop Secano Evaluación de la Sostenibilidad de los Sistemas de Producción y de las Metodologías de Transferencia Tecnológica en las Microregiones del Proyecto" Gross Consultores Asociados, Ltda. Proyecto de Cooperación Técnica FAO/ODEPAM.A./TCP/CHI/8924(I), Santiago, Chile. Diciembre, 2000.

Un aspecto distintivo de este programa fue la forma transversal en que se abordaron ciertos temas (género, medio ambiente, extrema pobreza e interculturalidad). Se incorporaron estos tópicos en los distintos instrumentos y se capacitó a los ejecutores, ya que no siempre se cuenta con personal capacitado para abordar estas materias.

En el tema del desarrollo local, se observó que el Consejo de Desarrollo Local (CDL) constituye un efectivo mecanismo de concertación comunal, articulando acciones y coordinando instituciones. Al asociarlo, además, a un Fondo de Desarrollo Local, se generó un espacio para que el Municipio participe en el desarrollo productivo y microempresarial de la comuna.

Respecto al desarrollo sustentable de los recursos naturales, se observó una resistencia inicial, ya que se veía como un proyecto puramente ecologista y no como uno que buscaba ayudar a detener el deterioro ambiental. También se observó que es imprescindible que los programas incorporen la participación de las escuelas para, así, producir un cambio cultural. Por último, la intervención ambiental debe realizarse en función de unidades territoriales definidas (cuenca o microcuenca).

Finalmente, en lo referido a los negocios y empresas campesinas, se concluye que las empresas campesinas requieren de un marco jurídico *ad hoc* y una administración a cargo de personas idóneas. Además, se debe diferenciar la condición de propietario de la de proveedor de la empresa. En otras palabras, no es necesario que todas las personas vinculadas a una empresa sean sus propietarios. Respecto al financiamiento, en la memoria de PRODECAM (INDAP, 1997) se sostiene que las experiencias empresariales requieren de subsidios en los costos de operación, ya que las utilidades del proyecto se producen en los predios (mejores precios) y que los recursos financieros deben cubrir la totalidad de los requerimientos de capital y tecnología.

Sin embargo, esta situación puede llevar a que los propietarios de las empresas y sus directivos no asuman las pérdidas que pueda originar su negocio, lo que puede ser contraproducente⁽³⁰⁾.

Como se puede ver, los seis programas/proyectos presentados se centran en mejorar los ingresos, la organización campesina, la calidad de vida y el manejo medioambiental. Cada proyecto/programa define su población objetivo, salvo PRORURAL, que más bien coordina acciones ante que ejecutarlas y, por lo tanto, puede definir una población meta más genérica.

Todos los programas están claramente focalizados regionalmente (entre las Regiones IV y X, aunque con mayor incidencia en la IV, VII y IX). A pesar de que el Programa de FOSIS es nacional en su cobertura, sus financiamientos se concentran en las regiones indicadas.

ECUADOR⁽³¹⁾

Ecuador es uno de los países donde el desarrollo rural ha sido, desde fines de los sesenta, una política permanente. A finales de los años setenta, se creó la Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Rural Integral, SEDRI, que dependía directamente de la Presidencia de la República y bajo cuya dependencia se adscribían todos los proyectos de Desarrollo Rural Integral que se desarrollaban en el país, dislocados regionalmente, con apoyos financieros del Banco Mundial, del BID, del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas (FIDA), de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y de cooperación bilateral.

⁽³⁰⁾ Ver adicionalmente: "El proyecto de desarrollo campesino PRODECAM" Volúmenes I, II, III y IV, Indap. Temuco, Chile, 1997.

⁽³¹⁾ Fuentes: Ver Bibliografía Revisada, sección Ecuador, N°s 1, 2 y 3.

Este esquema institucional se mantuvo hasta mediados de los años ochenta cuando desaparece la SEDRI y se crea una Subsecretaría de Desarrollo Rural, dependiente del Ministerio de Bienestar Social. De esta forma se asocia el tema del desarrollo rural a una visión que va más allá de lo silvoagropecuario, incorporando las dimensiones sociales, con excepción de las políticas sociales generales del Estado como educación, salud y vivienda, las que quedan fuera del ámbito de la Subsecretaría y bajo la competencia regular de los Ministerios específicos.

Al mismo tiempo que se pone en marcha la Subsecretaría de Desarrollo Rural del Ministerio de Bienestar Social, se formula como propuesta estratégica un Programa Nacional de Desarrollo Rural –PRONADER– en el marco del cual se insertan los proyectos específicos que se van desarrollando a lo largo del país.

En 1991, el gobierno de Ecuador suscribió un convenio de préstamo con el Banco Mundial (BIRF) para la ejecución inicial del PRONADER, cuyo objetivo era aumentar y diversificar la producción agrícola, aumentar el empleo y los niveles de ingresos de las familias campesinas, rehabilitar y mejorar la infraestructura rural, fomentar la participación de las comunidades campesinas, promover el manejo nacional de los recursos naturales y mejorar la capacidad del Ministerio de Bienestar Social en aspectos de desarrollo rural.

El PRONADER se ejecutaría en 12 áreas rurales del país correspondiente a 9 provincias, 20 cantones y 69 parroquias. Se beneficiarían directamente 83 mil familias que ocupan 79.655 hectáreas e indirectamente 120 mil familias que ocupan 600 mil hectáreas.

Al comienzo, las principales acciones del programa fueron: generación y validación de tecnología, transferencia de tecnología, desarrollo forestal, crédito agropecuario, agroindustria y comercialización, un Fondo de Desarrollo Comunitario

(FODECO), control de inundaciones, drenaje, riego, infraestructura rural, regularización de la tenencia de tierra, capacitación y difusión.

Como se ve, el PRONADER tiene un amplio mandato y un financiamiento base importante para poner en marcha los componentes (115 millones de dólares) sin perjuicio de proyectos específicos complementarios con otros financiamientos.

Así por ejemplo, en 1992, se firmó con el FIDA y la Cooperación Holandesa un convenio para ejecutar un proyecto de Desarrollo Rural Integral en la Cuenca Alta del Río Cañar, donde el eje es el riego parcelario, para con ello involucrarse en temas productivos y nutricionales.

En igual esquema se firman convenios adicionales con la Cooperación Técnica Suiza (COTESU), con la GTZ y con otros organismos para complementar e implementar proyectos específicos.

Algunos nuevos proyectos/programas específicos ilustran la estrategia que se ejecuta en Ecuador, con ajustes y modificaciones de forma, hasta el día de hoy.

Programa de apoyo a las Mujeres Rurales del Ecuador, PADEMUR ECUADOR. El fin del Programa es mejorar las condiciones de vida y la posición de género de las mujeres rurales ecuatorianas. Para ello, PADEMUR se constituye como un programa nacional descentralizado que define políticas nacionales, de acuerdo con las especificidades locales y cuyas acciones o proyectos son de ejecución compartida con las organizaciones.

Su objetivo es fortalecer las actividades productivas agropecuarias, agroindustriales, artesanales, de comercio y

servicios, gestionadas por mujeres rurales y desarrollar su autonomía integral.

La población objetivo son 7.000 mujeres rurales pobres, de cantones de alta incidencia de pobreza y necesidades básicas insatisfechas, vinculadas a procesos organizativos locales y 3.000 mujeres rurales de cantones con alta incidencia de pobreza a las cuales se apoya en la legalización individual o colectiva de sus títulos de tenencia de la tierra.

Programa Generación de Relevo: líderes y empresas juveniles rurales del nuevo milenio en el Ecuador. Este proyecto se ejecuta en las tres regiones del país: Sierra, Costa y Amazónica en 14 cantones representativos. El objetivo es potenciar las capacidades creativas de los jóvenes para impulsar la formación de microempresas sobre actividades económicas novedosas que agreguen valor a las actividades productivas rurales, mediante un entrenamiento integral y sostenido, ofreciendo herramientas para realizar actividades competitivas y sostenibles.

El Proyecto tiene 5 líneas de trabajo específicas para cumplir sus objetivos: a) desarrollo de talentos humanos que busca formar jóvenes rurales con capacidad de análisis, diagnóstico de su situación y la de su entorno y a partir de ello diseñar propuestas de solución a los problemas más graves que los afectan directamente; b) formación de microempresas gestionadas por jóvenes rurales en las áreas de producción, comercio o servicios; c) administración y gestión de microempresas, capacitación de jóvenes para que manejen microempresas en áreas de gestión, gerencia, marketing, ventas, publicidad e institutos especializados vía convenios específicos; d) financiamiento de las microempresas juveniles rurales a través de la creación de un fondo con donaciones de organismos financieros internacionales que será administrado, bajo figura de fideicomiso, por la Corporación Financiera Nacional (CFN) y que otorgará créditos a

fondos no reembolsables de cofinanciamiento; e) acceso, manejo y uso de sistemas informáticos para jóvenes rurales, se proporcionará a cada Colegio Técnico Agropecuario, ubicado en las áreas de acción del Programa, equipos completos de computación junto a capacitación inicial a maestros y alumnos.

Proyecto “Complejos Agroindustriales Rurales” para la frontera norte ecuatoriana. Este proyecto busca diseñar y operar complejos agroindustriales rurales con pequeños y medianos productores ecuatorianos, localizados en la frontera norte (Colombia) como una alternativa para obtener ingresos y generar empleo a través de la agregación de valor a escala local.

Proyecto “Cultura y Economía Solidaria para el Desarrollo Local”. Este proyecto se basa en un trabajo previo realizado durante años por una ONG de la sierra ecuatoriana. Su diagnóstico es que las comunidades campesinas pobres caminan por rutas negativas: vergüenzas relacionadas con el medio, apatía, conformismo, pesimismo, desorganización, falta de autoestima, autopercepción de ciudadanos de “segunda clase”, etc. Además, en este cuadro sociocultural de poco sirven los esfuerzos productivistas que tienen falta de credibilidad en sus objetivos y en la institucionalidad y, por ello, si no se trabaja la cultura, ningún esfuerzo producirá un cambio real y sostenible en la gente.

Este diagnóstico propone ampliar un proceso pedagógico, ya en ejecución, que contribuya a fortalecer el principio de identidad cultural y a transformar los comportamientos y valores de resistencia al cambio en procesos culturales de liberación y en esquemas de producción endógenos y no impuestos desde el exterior al mundo local.

Proyecto “Sistema de Información Rural Ecuatoriano”, ECUARURAL. Busca crear y fortalecer un “sistema de sistemas” de información para democratizar la información y mejorar el proceso de toma de decisiones del productor rural organizado, con el propósito de incorporar valor agregado a la producción local, procurando el desarrollo de cadenas productivas que respondan a las actuales demandas del mercado; fortalecer el desarrollo local mediante la provisión de información adecuada y oportuna que permita racionalizar las decisiones sobre las inversiones de desarrollo, definidas en la planificación participativa de las microregiones y/o de los espacios cantonales descentralizados.

Los clientes del sistema son las organizaciones de pequeños y medianos productores, las empresas campesinas, los organismos de servicios que apoyan al pequeño y mediano productor, los gobiernos locales y otras instituciones de desarrollo local.

Proyecto FONLOCAL. Es un mecanismo fideicomiso para la administración de recursos destinados a fortalecer el desarrollo de pequeñas y medianas agroempresas locales de servicios y el fomento a programas de desarrollo rural. A este fondo aportan organismos estatales e internacionales y la administración recae en la entidad oficial del Estado (Corporación Financiera Nacional). Para su operación existe un adecuado reglamento que distingue, incluso, el trato diferenciado a entidades legalmente constituidas y no legales que acceden al Fonlocal. Este proyecto es una experiencia novedosa que está en ejecución desde 1999.

Finalmente, se puede señalar que este nuevo enfoque localizado en un programa nacional que sirve de marco, es producto de serias evaluaciones realizadas, desde 1994 en adelante, a distintas fases del PRONADER y que recomendaban, en términos generales, implementar paquetes de componentes adecuados a las zonas específicas que recogieran las especificidades de los contactos locales; realizar una priorización de acciones en

función de las reales necesidades de los sujetos sociales inmersos en microregiones que tienen propias dinámicas socioeconómicas y productivas; fortalecer acciones en ámbitos que vayan más allá de lo estrictamente agrícola o pecuario y, junto a lo anterior, evitar el “proyectismo” para abordar los problemas, ya que tiene el peligro de generar un gran número de proyectos desarticulados entre ellos y que no aportan a la solución real de los problemas.

GUATEMALA, HONDURAS, NICARAGUA Y EL SALVADOR⁽³²⁾

En las décadas pasadas, toda Centroamérica vivió serios conflictos sociales que en su trasfondo estuvieron marcados por conflictos agrarios y donde un importante grupo de población rural pobre demandaba acceso a la tierra. En la década de los 80, en Nicaragua y El Salvador, la respuesta se dio a través de programas de reforma agraria basados en expropiaciones y confiscaciones de tierras.

En los años 90, en el marco de las modernizaciones y de reformas neoliberales ese modelo de distribución fue sustituido por programas basados en el mercado.

En El Salvador se creó la Financiera Nacional de Tierras (FINATA), la que a partir de la firma de los acuerdos de paz (1992) fue sustituida por el Banco de Tierras que recibió el mandato de comprar tierras para los excombatientes y la población civil que contemplaban los acuerdos.

⁽³²⁾ Fuentes: ver Bibliografía Revisada, sección de Guatemala, N°s 1, 2, 3, 4, 5; sección Honduras, N° 1; sección Nicaragua, N°s 1 y 2.

En todos estos casos y en otros, en América Latina, hay estudios que demuestran que los mercados de tierras carecen de un contexto institucional adecuado, lo que impide que éstos funcionen eficientemente y limita la participación de los campesinos pobres en estos mercados. En este marco, los programas señalados serían una alternativa en un escenario político y económico donde las expropiaciones no son viables.

También existe —como variante a este modelo— el esquema de arrendamiento como medio para que campesinos pobres tengan acceso a tierra, indicando que si se fortalecen formas contractuales adecuadas y seguras serían una forma más flexible y barata que la compra de tierras. La aplicación de este modelo es mucho más acotada y experimental.

En Guatemala y en Honduras no existen organismos específicos para abordar las políticas de desarrollo rural y combate a la pobreza. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, MAGA, de Guatemala y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG, de Honduras, ejecutan bajo diversas formas programas y proyectos como los indicados sobre compra/venta de tierras y otros más generales de desarrollo rural como se verá luego.

En Nicaragua, en cambio, en 1994 se creó por decreto el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) con autonomía técnica, administrativa y funcional y con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su objetivo es apoyar a los medianos y pequeños productores rurales y sus organizaciones, mediante la ejecución, administración y coordinación de programas y proyectos de desarrollo rural que involucran la participación de la sociedad civil y fortalecen los gobiernos locales.

En 1998, se reformó el decreto que creó el PNDR para pasar a depender de la Presidencia de la República, pero manteniendo un carácter de ente autónomo y se oficializó el nombre de Instituto de Desarrollo Rural (IDR), cuyo Consejo y Director Ejecutivo son designados por el Presidente.

El IDR desarrolla y ejecuta políticas de créditos, comercialización, legalización de tenencias de tierras, capacitación, asistencia técnica, transferencia tecnológica, difusión y divulgación. Su cobertura es de 14 municipios en la parte norte-central del país y un 20% de su financiamiento se cubre con recursos del presupuesto de la Nación y el 80% restante, con préstamos o donaciones de la cooperación internacional.

No hay aún mediciones del impacto de las políticas aplicadas en un país donde, según el Banco Mundial, en el área rural el 76,1% está en situación de pobreza y un 36,3% de este porcentaje, en situación de pobreza extrema.

En Honduras, en 1999, se puso en marcha el Programa de Acceso a la Tierra (PACTA), cuyo objetivo es facilitar el acceso a la tierra a campesinos pobres a través de mecanismos de mercado. Su población objetivo inicial es de 1.600 familias, a quienes se entregará la asistencia necesaria para la obtención del crédito agrario ante la Banca privada, así como el apoyo para el establecimiento de empresas agrícolas competitivas.

La forma de acceso a la propiedad es decisión de los compradores y puede ser individual, colectiva o mixta.

El PACTA está diseñado –a diferencia de otros programas- para que el crédito sea otorgado por una entidad financiera privada e incluye asistencia en el proceso previo: selección de la tierra, establecimiento legal de una empresa productiva, plan de inversión, etc. Todos requisitos para presentar la solicitud de crédito.

El programa combina crédito con subsidios; este último, proporcionado por el Estado, busca aumentar la capacidad de pago y las garantías complementarias para la obtención del crédito.

La garantía de los préstamos incluye la hipoteca sobre la tierra y los bienes complementarios que se adquieren con el crédito. Los subsidios complementarios están fijados en hasta un 45% del valor de la inversión de la tierra, del capital fijo y de trabajo con un máximo de US\$3.500 por familia.

La implementación del programa es descentralizada; las organizaciones privadas del sector (ONGs, organización de pequeños productores, cooperativas) tienen un papel importante en la selección de los beneficiarios y en la prestación de los servicios técnicos en todo el proceso.

Este es un programa reciente del cual aún no existe evaluación sobre su efectividad como medio para redistribuir tierras y reducir la pobreza rural, aunque el diseño y la organización para funcionar dan elementos para el debate.

Adicionalmente a este Programa Nacional, en Honduras se ejecutan otros 10 proyectos de desarrollo rural con coberturas regionales y de alcance más general y no siempre específicos para los pequeños productores y para la superación de pobreza rural.

En Guatemala, como parte de los Acuerdos de Paz firmados en 1997, se creó una comisión sobre los derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas.

A proposición de esta comisión, en mayo de 1997, el Congreso Nacional aprobó y emitió una ley del Fondo de Tierras por medio de la cual se creó el Fondo de Tierras (FONTIERRA) como organismo descentralizado del Estado. El FONTIERRA es el encargado de facilitar el acceso a la tierra a campesinos pobres y de generar condiciones para el desarrollo rural sostenible por medio de proyectos productivos eficientes y competitivos.

El acceso a la tierra se realizaría por medio de mecanismos de mercado para lo cual se le asignó al FONTIERRA un marco legal, recursos y procedimientos administrativos adecuados.

El rol del Fondo es facilitar las transacciones y proporcionar financiamiento —en forma de crédito y subsidio— a los beneficiarios para la compra y posterior creación y puesta en marcha de empresas productivas. El apoyo financiero incluye un crédito agrario para la compra de tierra y un subsidio para facilitar la capitalización inicial de las empresas.

Conceptualmente, el diseño del Fondo se basa en la premisa de que los mercados de tierras pueden funcionar para los pobres rurales en un esquema de reforma agraria negociada y asistida.

A octubre de 2000, casi con dos años de funcionamiento, el Fondo había financiado la compra de 61 propiedades con un total de 24.671 hectáreas y beneficiado a 3.946 familias, organizadas en 61 comunidades.

Una vez comprada la tierra, el FONTIERRA mantiene el apoyo a las unidades productivas que se crean, con un programa de asistencia técnica, cuyos costos son cubiertos por el Fondo de manera decreciente en un plazo de tres años (100% el primer año, 65% el segundo y 30% el tercero).

La participación de los beneficiarios en el proceso de identificar la propiedad y en la posterior negociación de compra es central en el programa, lo mismo la exigencia de que los beneficiarios -con el debido apoyo técnico- elaboren el plan de inversión y producción.

Adicionalmente al FONTIERRA, en Guatemala se ha ejecutado, al menos, dos importantes proyectos específicos desde 1994 en adelante, en dos zonas del país, con fondos nacionales, del FIDA y de otras fuentes de cooperación bilaterales, especialmente de Holanda.

Uno de ellos es el Programa Integral para la sierra de los Cuchumatanes dividido en dos proyectos. El PRODEFOR, cuya primera fase se realizó entre 1994 y 1999, se destinó a fomentar la organización comunitaria campesina para mejorar el manejo de los recursos forestales a través de cuatro líneas de acción: extensión, organización y capacitación de las comunidades; apoyo a la producción agroforestal y silvopastoril; apoyo al aprovechamiento forestal y fortalecimiento institucional.

En esta fase se han logrado objetivos de organización participativa en 50 comunidades, donde se han conformado comités y otras formas asociativas para abordar el tema de manejo forestal y medioambiental.

El proyecto Cuchumatanes -PCUCH- ha trabajado la organización campesina productiva y la formación de recursos humanos a nivel profesional y local; ha promovido la innovación tecnológica, adoptando el enfoque de sistemas de producción e incursión en actividades agrícolas, pecuarias, forestales y sociales; ha trabajado la descentralización de los servicios técnicos, a través de la organización de productores y ha participado activamente en la intermediación financiera, usando el mecanismo de Instituciones Financieras Intermediarias (IFI) que han sido las propias organizaciones de campesinos.

El otro proyecto importante es el "Proyecto de Desarrollo Rural para Pequeños Productores de Zacapa y Chiquimula" (PROZACHI).

Este proyecto, en su primera fase y dada la situación creada en esta zona en los marcos de los Acuerdos de Paz, fue un proyecto amplio en cobertura geográfica, con un mecanismo de ejecución directa por parte del gobierno a través de una Unidad Ejecutora. Igualmente, tuvo una gran amplitud de componentes para satisfacer demandas de distinta índole planteadas por los beneficiarios: organización social, centros locales de usos

múltiples, servicios a la comunidad, caminos rurales, crédito rural, etc.

Esta fase duró hasta 1998. En 1999, se inició una segunda fase actualmente en ejecución, financiada por el gobierno y la cooperación holandesa (ya no hay crédito FIDA) que han introducido una serie de cambios interesantes en el diseño y en el funcionamiento del proyecto.

De partida, se tercerizó la ejecución y se contrató al PNUD para administrar y ejecutar el proyecto, terminándose con ello la Unidad Ejecutora anterior que tenía alrededor de 150 personas, debido a su mecanismo de ejecución directa. En la actualidad, bajo la modalidad de una Co-Dirección (un profesional nacional y uno europeo) y con solo 15 personas, se implementa un modelo de cogestión con las organizaciones en el cual se ha ido traspasando a éstas la responsabilidad de administrar y ejecutar los componentes del proyecto y los recursos destinados para el mismo.

Esta Dirección/Unidad de Coordinación tiene un comité asesor/coordinador compuesto por el MAGA, el PNUD, los donantes (Holanda) y las organizaciones campesinas participantes (cada organización 1 representante) con derecho a voz y voto.

La novedad de la implementación es que, aprovechando las organizaciones generadas y fortalecidos con la fase uno del proyecto, hoy se intenta un modelo de cogestión real Proyectos/beneficiarios con iguales obligaciones y derechos para definir la marcha del proyecto, el cual se ha focalizado en tres componentes: crédito, agroforestal y granos básicos.

Anualmente y previo un diagnóstico participativo, se define y se prioriza un plan de acción. Sobre este plan se definen y se formulan perfiles de proyectos que son presentados y discutidos a nivel municipal y de aldea (comunal) hasta llegar a su

aprobación por parte de la asociación municipal. Con esa aprobación se presentan a la junta Directiva del Proyecto, donde se aprueban y se definen los mecanismos de traspaso de recursos para que las propias organizaciones contraten la ejecución técnica de los proyectos bajo la supervisión y el seguimiento de las organizaciones y de la Co-Dirección/Unidad de coordinación del proyecto.

La apuesta del proyecto es terminar en una autogestión y sostenibilidad de éste por parte de los propios beneficiarios organizados, por lo tanto, hay un fuerte trabajo en el fortalecimiento institucional de las organizaciones y en la capacitación de los recursos humanos: profesionales, técnicos, campesinos dirigentes, asociaciones municipales, etc.

Como se señaló, en Guatemala no existe una entidad específica para el desarrollo rural y el combate a la pobreza rural. Estos proyectos descritos dependen del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y dentro de éste de la Subsecretaría de Planificación, quien designa coordinadores para los proyectos y da seguimiento general a estos.

Por último, una breve reseña de la experiencia del Banco de Tierras en El Salvador, cuyo sistema de funcionamiento es similar a los fondos descritos en Honduras y Guatemala.

Como se mencionó, a fines de los ochenta, se estableció el Programa Financiero Nacional de Tierras (FINATA) que fue una segunda fase de la Reforma Agraria en el Salvador. En 1992, después de la firma de los Acuerdos de Paz, se pasó a llamar Banco de Tierras y se le asignaron funciones de canalizar financiamiento para la compra de tierras para ex – combatientes y población incluida en los Acuerdos de Paz.

El Banco otorgaba crédito a la población beneficiaria para la compra de parcelas no mayores a las 2,5 hectáreas, con plazos de hasta 30 años y con cuotas anuales después de un periodo de

gracia de 4 años. Además, al entrar al programa cada familia recibía un subsidio de US\$1.800 como capital inicial de trabajo.

Por la vía de los acuerdos, el Banco inició una rápida transferencia de tierras (91.000 hectáreas en 4 años con 32.000 beneficiarios), que impidió una adecuada organización y participación de los beneficiarios en el proceso de selección de tierras compradas, donde la forma de asumir las parcelas era como copropietarios (propietarios, pero sin título de propiedad sobre la parcela).

Problemas en la selección de beneficiarios (listas proporcionadas tanto por la guerrilla como por las fuerzas armadas) elegibles, la forma de otorgar la propiedad, la enorme demanda que sobrepasó la capacidad administrativa del Banco, la alta irregularidad legal encontrada en tierras compradas, etc. dificultaron el éxito del programa.

El objetivo básico resuelto en buena parte ha sido proveer la base de una seguridad alimentaria de agricultores pobres, pero al no contar con apoyo para la producción (acceso a financiamiento, tecnología, capacitación, mercado) no ha podido optimizar productivamente la tierra adjudicada y aprovechar las oportunidades de mercado.

PARAGUAY⁽³³⁾

En Paraguay, la estructura institucional carece de una delimitación de unidades y funciones adecuadamente definidas. Las unidades que conforman el denominado "sistema MAG" (Ministerio de Agricultura y Ganadería) fueron creadas por distintos instrumentos legales, respondiendo a circunstancias y

⁽³³⁾ Fuentes: ver Bibliografía Revisada, sección de Paraguay, N°s 1,2,3,4, y 5.

concepciones específicas. Este sistema está integrado por el Ministerio y entidades descentralizadas, llamadas autárquicas: el Instituto de Bienestar Rural (IBR) es el encargado de la colonización, del apoyo a los campesinos sin tierra, del asentamiento de campesinos en tierras fiscales y del desarrollo de algunos proyectos afines y complementarios a sus funciones. El Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), banca de segundo piso, creada por ley para recibir y administrar recursos financieros que otorga crédito a las cooperativas y éstas traspasan a sus socios campesinos pequeños productores. El Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) es una entidad que otorga crédito directo a pequeños productores, fundamentalmente, a pequeños productores algodoneros, en dinero y en insumos. El Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENACSA) es el encargado del tema sanitario; además de unidades descentralizadas con dependencia compartida: Banco Nacional de Fomento (BNF) y Fondo Ganadero.(FG).

Adicionalmente, existe el Instituto Nacional de Desarrollo Indígena (INDI), dependiente de la estructura de la Presidencia y como entidad descentralizada de dependencia compartida.

No existe, por tanto, una entidad que concentre o se responsabilice del desarrollo rural y del combate a la pobreza rural. Existen proyectos en esa dirección en el IBR con fondos de la Unión Europea y otros de apoyo a colonos, campesinos que son asentados y requieren apoyo de todo tipo para ello; igualmente, hay algunos proyectos menores en el INDI y, de alguna forma, en el CAH y en el BNF.

Uno de los proyectos más específicamente destinado al desarrollo rural es el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) que se reseñará a continuación por sus objetivos innovadores para el país.

El FDC fue creado por ley en enero de 1991, como un organismo gubernamental, técnico y financiero con autonomía funcional en

el ámbito del MAG. Su objetivo era permitir a los campesinos acceder al crédito formal (en un mercado financiero de escaso acceso para este sector que acudía fundamentalmente a intermediarios, a acopiadores y comerciantes a tasas altas y usureras). El FDC fue creado como institución de segundo piso para canalizar recursos financieros a campesinos, a través de Instituciones Financieras Intermediarias (IFIS), con personería jurídica, que se dedican habitualmente como actividad exclusiva o complementaria a la intermediación financiera, así como garantizar la oferta a los campesinos de servicios de apoyo (extensión, comercialización, capacitación). En general, se trata de cooperativas, entidades muy difundidas en el país, con mucho prestigio, autonomía y extendidas en todo el territorio nacional.

El gobierno, con el apoyo financiero del FIDA, inició en 1993 el "Proyecto de Crédito en la Región Nororiental, Fondo de Desarrollo Campesino". Se ejecutó en seis de los 14 departamentos de la Región Oriental del país. Este proyecto se ejecutó hasta 1999/2000 bajo la modalidad de una estructura de Unidad Ejecutora de Proyecto (UEP) que dependía directamente del Ministro de Agricultura, quien designaba a su director. Éste se ubicó físicamente en el área del Proyecto y de manera directa, con su equipo relativamente grande, brindaba asistencia técnica y capacitación a las cooperativas y a los campesinos. El FDC canalizaba los recursos financieros, pero tenía casi nula injerencia en el accionar de la UEP.

A corto andar, si bien el Proyecto funcionó y fue un aporte para abrir el acceso a crédito formal a los campesinos, esta institucionalidad dual (UEP y FDC), que no respondía a una mirada única, significó en los hechos dos proyectos diferentes: uno más de desarrollo rural clásico que ejecutaba la UEP y uno con más énfasis en lo financiero que defendía el FDC.

Sin embargo, debido a lo anterior, el proyecto tuvo impactos que llevaron al gobierno a negociar con el FIDA un segundo proyecto –aún estando en ejecución el primero– que contemplaba ampliar

la cobertura de servicios financieros y de asistencia técnica a toda la Región Oriental, pero implementando algunas modificaciones en la modalidad de ejecución para centralizar más las decisiones en el FDC.

El segundo proyecto se inició en 1998. Su grupo objetivo fueron los campesinos pobres (según la línea de pobreza para el país) con fincas menores a 20 hectáreas, estimándose una población objetivo de alrededor de 65.000 familias/fincas. El FDC se reorganizó para mejorar actividades y procedimientos que le permitieran un sistema de superintendencia con un control del patrimonio y gestión de las IFIS, en lugar del análisis caso a caso de las operaciones que ellos realizaban involucrándose más en capacitación y fortalecimiento de las IFIS para mejorar sus sistemas de control, otorgamiento y seguimiento de los créditos. Junto con ello se modificó sustancialmente el sistema y el mecanismo de asistencia técnica asociada al crédito. Se optó, primero, por tercerizar el diseño y el montaje del servicio de asistencia técnica, sacándolo del ámbito directo del FDC. Adicionalmente, la Unidad que se creó para ello, a su vez, concursa los servicios de asistencia técnica en función de un plan de acción que realizaba con las IFIS beneficiarias de crédito. Realizado el concurso, bajo normas y reglamentos establecidos, traspasa los recursos necesarios a las IFIS para que éstas hagan el contrato de servicios con los técnicos (individuos o empresas) y la Unidad da seguimiento y controla la ejecución de la asistencia técnica en su cumplimiento de metas acordadas y de calidad de ésta.

El proyecto contempla también recursos, asociados a la asistencia técnica, para la titulación o regulación de titulación de tierras de los campesinos.

El sistema ha permitido una Unidad pequeña (10 a 12 personas); un involucramiento y responsabilidad mayor a los beneficiarios (IFIS y campesinos) y una gran transparencia en la contratación de los técnicos. Es un modelo con éxito hasta hoy, el primero

aplicado en el país, marcando un proceso de modernización del Estado.

Debe tenerse presente que en Paraguay es posible el sistema de Banca de segundo piso que es el FDC, por la histórica y bastante autónoma presencia de un movimiento cooperativo solvente y con cobertura nacional.

Otros proyectos financiados por el BID para pequeños productores usan modalidades parecidas, aunque aún con mucha presencia del Ministerio de Agricultura y están orientados fundamentalmente a productores para la diversificación productiva y para mejorar la comercialización, crear y fortalecer agroindustrias, etc.

URUGUAY⁽³⁴⁾

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) inició, a fines de los años 70, una permanente transferencia de funciones al sector privado. Dejó de intervenir en la compra-venta de cereales y de intermediar en la comercialización de semillas; transfirió el almacenaje de granos a cooperativas de productores y la generación de tecnología y la promoción vitivinícola fue traspasada a organismos públicos de cogestión mixta con el sector privado. Las actividades de extensión capacitación y, más recientemente, las de transferencia de tecnología se traspasaron a un ente público no estatal llamado Plan Agropecuario.

Paralelamente, el MGAP realizó una política de desconcentración de actividades, unificando oficinas administrativas en una sola por departamento.

⁽³⁴⁾ Fuentes: ver Bibliografía revisada, sección Uruguay, N°s 1 y 2 y Barcia Fonseca y otros, N° 2 de sección General.

En definitiva, el Ministerio ha centrado su accionar en definir controles sectoriales, concentrar áreas de acción y transferirlas a la órbita privada para su ejecución y, al mismo tiempo, promocionar la acción sectorial para abrir nuevas actividades y mercados como país.

A partir de los últimos años, se han incentivado las funciones de promoción y desarrollo sectorial, ejecutando un conjunto de programas específicos. Hacia finales del 2000, se ejecutaban en el país 35 programas y proyectos en el sector agrícola y pecuario, sin especificidad sobre el tema combate a la pobreza, a excepción del PRONAPPA.

En 1993, el MGAP promovió como política diferenciada y orientado específicamente a los pequeños productores y pobres rurales el Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor (PRONAPPA) con cooperación financiera del FIDA.

El Programa terminó su primera fase en 1999 y comenzó la segunda a partir del 2001. Ofrece asistencia técnica, capacitación y crédito (en todo el país) a pequeños productores, asalariados, mujeres y jóvenes, ubicados por debajo de la línea de pobreza fijada por el programa, según la metodología que usa la CEPAL (ingresos).

El Programa, en su primera etapa, benefició a un total de 5.400 familias, de las cuales 3.000 eran pequeños productores directos y 2.400 eran pobres rurales sin tierra (trabajadores agrícolas asalariados, desempleados o subempleados, mujeres y jóvenes rurales).

El Programa opera organizado sobre la base de una Unidad Ejecutora, adscrita al Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. La UEP estructura, planifica, monitorea y evalúa las acciones que se ejecutan. La ejecución es descentralizada y en coparticipación con intendencias, municipalidades, otras instituciones públicas y privadas, técnicos individuales, ONG'S,

asociaciones gremiales y cooperativas, es decir, los servicios se tercerizan para su ejecución.

El Programa tiene 2 componentes principales: apoyo a la producción y crédito rural. El primero tiene subcomponentes como asistencia técnica, validación de tecnología, capacitación y organización de los productores, comercialización y pequeñas empresas rurales; el segundo incluye líneas de financiamiento de la producción agropecuaria, de la comercialización y para la creación y operación de microempresas y pequeñas empresas rurales.

Gran énfasis tiene el tema organización, donde el programa ofrece apoyo para la formación de grupos o para el fortalecimiento de las agrupaciones ya existentes, mediante la contratación de expertos. El subcomponente pequeña empresa y comercialización busca impulsar la creación de microempresas industriales, comerciales o de servicios, que generen empleo rural y vinculado a esto, la línea de crédito del programa apoya con financiamiento para estudios de mercado para grupos de productores y para capacitación en temas de gestión de empresas.

El crédito tiene una particularidad innovadora asociada. El crédito mismo es para inversiones y para capital de trabajo, a través de proyectos que se presentan para ello. Las operaciones de crédito se realizan a través de instituciones financieras formales como el Banco de la República, cooperativas de ahorro y crédito y bancos privados. Paralelo con este sistema se creó un Fondo de Garantía, que sirve para avalar los créditos otorgados por el programa.

Este fondo de garantía permite operar con el sistema financiero a aquellos productores que son beneficiarios del programa, que tienen proyectos viables, pero carecen de garantía suficientes para acceder a crédito.

El Fondo de Garantía opera con garantías reales, tiene un carácter rotatorio y un grado de cobertura que puede llegar al 100% del préstamo solicitado. En ningún caso se exigen garantías hipotecarias o prendarias sobre bienes existentes antes de hacer la solicitud de crédito. El Fondo se compone con recursos que provienen del 10% aplicado sobre parte del monto de recursos asignados por el programa para las operaciones de crédito; de los aportes de los beneficiarios, por concepto del servicio de aval que se brinda, fijado en 2% sobre la garantía obtenida y de la rentabilidad de los saldos en cuenta.

El Fondo es administrado contablemente por el Banco Central del Uruguay, mientras la Unidad Ejecutora del programa hace el gerenciamiento.

El Fondo de Garantía respaldó el 80% de las operaciones de crédito del PRONAPPA en los últimos años y solamente en una proporción muy menor fue necesario recurrir al Fondo para hacer frente a la insolvencia de los prestatarios. Más aún, el Fondo de Garantía se ha incrementado respecto al monto aportado inicialmente. Los costos operativos de las instituciones de intermediación financiera, se cubren con las tasas reales positivas cobradas.

El modelo del Fondo de Garantía ha sido adoptado hoy día por otros programas, como el Programa de Desarrollo de la Granja (PREDEG/BID), destinados a otro tipo de beneficiarios agropecuarios.

BIBLIOGRAFÍA REVISADA

(ORDENADA EN FORMA "GENERAL" SOBRE EL TEMA DESARROLLO RURAL Y POBREZA RURAL Y, POSTERIORMENTE, POR PAÍSES)

GENERAL

- 1. Barril García, Alex (Compilador). "Políticas diferenciadas para el Desarrollo Rural en el área sur". Seminario Taller IICA-CHILE/Ministerio de Agricultura-, INDAP-Chile, Santiago 22-26 Octubre 1990.**
- 2. Barcia Fonseca y otros. 2001. "Políticas agrícolas y rurales dirigidas a apoyar la incorporación progresiva de los grupos vulnerables de la población rural al sistema económico" Documento de trabajo preparado para el programa FIDA/MERCOSUR.**
- 3. Banco Mundial. 2001. "Plan de Acción para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe: un insumo para la revisión de la Visión a la Acción".**
- 4. Banco Interamericano de Desarrollo, BID. 2000. "Informe Anual sobre Desarrollo Rural 2000". División Medio Ambiente, Unidad de Desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C.**
- 5. CED (Centro de Estudios para el Desarrollo). 2001. "Construcción de una visión prospectiva y estratégica del Desarrollo Rural: reflexiones en torno al sistema económico,**

gestión pública y sociedad civil del sector rural "Documento de Trabajo, Santiago, Chile.

6. **David de, María Beatriz (compiladora). 2001. "Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe" CEPAL-Alfaomega; serie económica de América Latina.**
7. **Dirven, Martine. 2001. "El Mercado de Tierras y la necesidad de rejuvenecimiento del campo en América Latina: un primer esbozo de propuestas" CEPAL, División Desarrollo Productivo y Empresarial.**
8. **Echeverría, Rubén. 1998. "Elementos Estratégicos para la reducción de la pobreza rural en América Latina y El Caribe" BID.**
9. **Echeverría, Rubén. 1998. "Estrategia para la reducción de la pobreza rural" BID.**
10. **Echeverría, Rubén, (Editor). 2001. "Desarrollo de las economías rurales en América Latina y el Caribe".**
11. **FAO. 1994. "La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano" (Cap. XIV), Santiago, Chile.**
12. **FAO. 2001. "El Estado Mundial de la Agricultura y la alimentación en el 2001" (Cap. III, América Latina y El Caribe), Roma.**
13. **FIDA. 2000. "Hacia una Región sin pobres rurales" División América Latina y Caribe, B. Quijandría, A. Monares, R. Ugarte.**
14. **Gómez, Sergio. 2001. "La nueva ruralidad: qué tan nueva?" Borrador.**

15. IICA "Nueva Ruralidad". 2000. IICA/CIDER/ASDI, San José Costa Rica.
16. Piñeiro, Martín, R. Martínez Nogueira; E. Trigo; F. Torre; E. Manciana; R. Echeverría. 1999. "La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina". BID, Departamento Desarrollo Sostenible.
17. Ramos, Alvaro. "Convergencia entre políticas económicas y sociales para el desarrollo rural y el combate a la pobreza" Documento para Taller Regional "Políticas de Desarrollo Rural en el Mercosur, condiciones para el diálogo-político", FIDA/MERCOSUR, Santiago, Chile, 18-19 Octubre 2001.
18. Tejo, Pedro. 2000. "La pobreza rural: una preocupación permanente de la CEPAL", CEPAL serie desarrollo Productivo N° 97. Santiago, Chile.

BIBLIOGRAFÍA SEGÚN PAÍSES

ARGENTINA

1. "Programa de crédito y apoyo técnico para pequeños productores agropecuarios del Noreste Argentino" (PPNEA), 1992-1997-FIDA-Gobierno Argentino.
2. "Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino"(PRODERNEA). Inicio 1999, FIDA-Gobierno Argentino.
3. "Proyecto de Desarrollo Rural de Pequeños Productores Agropecuarios" (PROINDER).

BOLIVIA

1. "Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural" (PNDAR), Documento 1999.
2. "Proyecto de Desarrollo Rural Integrado participativo en áreas deprimidas" (DRIPAP), inicio 1997, Banco Mundial – Gobierno de Bolivia. Documento.
3. "Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales" (PDCRII), inicio 1998, Banco Mundial-Gobierno de Bolivia. Documento.
4. "Proyecto de Servicios de Asistencia Técnica para pequeños productores" (PROSAT). Inicio 1998, FIDA/TGN/gobierno de Bolivia. Documento.

BRASIL

1. "Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar" (PRONAF). Documento.
2. "Programa de Mejoramiento Pecuário Lechero en Seara" (Seara-SC). Documento.
3. "Programa Cédula da Terra". Documento.
4. "Sistema de Providencia Social Rural" (Guillermo Costa Delgado). Documento.
5. "Casa familiar rural: aprendiendo con la realidad" (Pierre Gilly), Ministerio do Desenvolvimento Agrario, Secretaria da Agricultura Familiar, 1999. Documento.

COLOMBIA

1. Machado Absalón. 1991. "Apertura económica y economía campesina" siglo XXI Editores, Colombia.
2. Machado Absalón. 1992. "Desarrollo Rural y apertura económica" IICA/Fondo DRI, Colombia.
3. Vargas del Valle, Ricardo. 1999. "El Programa de Desarrollo Integral Campesino, (PDCI) del Fondo DRI". Documento preparado para RIMISP/FAO.

CHILE

1. Barril García, Alex. 2000. "Situación de la pobreza e indigencia rural en Chile en áreas de secano costero e interior de la IV a la X Regiones". Informe de Consultoría para Proyecto de Cooperación Técnica FAO/ODEPA/MAG, TCP/CHI/8924(I).
2. Barril García, Alex. 2000. "Programas Sociales del Estado de Chile aplicables al sector rural: catastro y síntesis" Informe de Consultoría para Proyecto de Cooperación Técnica FAO/ODEPA/MAG, TCP/CHI/8924 (I).
3. Barril García, Alex. 2001. "Pobreza e indigencia rural en Chile: evolución 1990 al 2000". ODEPA, Ministerio de Agricultura.
4. Barrera, Arturo; H. Rojas; T. Tomic (Editores). 1999. "Nueva Ruralidad y Agricultura Familiar Campesina". Edición INPROA-FUNDACION FREI-CEA. Santiago, Chile.

5. Berdegú, Julio; E. Ramírez; T. Readon; G. Escobar. 2001. "Empleo e ingreso rural no agrícola en Chile". RIMISP
6. Cox, Maximiliano. 2001. "Mejores prácticas en políticas y programas de desarrollo rural: implicancias para el caso chileno". CEPAL. Serie Desarrollo Productivo N° 86. Santiago, Chile.
7. Documentos presentados al Seminario Taller "Estrategias para la superación de la pobreza rural: visión de distintas experiencias" CEPAL/IICA/INDAP, Santiago, Chile, 24-25 de julio de 2001.
 - a. "Caracterización de la pobreza rural y brechas a superar" Dorcas Frigolett, Mideplan.
 - b. "La complementariedad de los programas de superación de la pobreza" Verónica Silva V., FOSIS
 - c. "Principales programas de combate productivo a la pobreza rural en Chile" C.Köbrich y L. Villanueva, Consultores CEPAL/IICA.
 - d. "Algunas consideraciones sobre el rol del INDAP en la superación de la pobreza" Ricardo Halabi C., Director Nacional INDAP.
 - e. Prodecop Secano: Experiencias y lecciones aprendidas" Equipo Técnico Prodecop, Secano.
 - f. "Estrategias de Generación de Ingresos de hogares rurales en zonas de concentración de pobreza entre 1996 y 2000" Eduardo Ramírez, J. Berdegue, J.C. Caro-RIMISP y D. Frigolett, Mideplan.
8. Echávarri, Verónica. 2000. Caracterización de las explotaciones agrícolas de subsistencia según el VI Censo

Nacional Agropecuario "Informe de Consultoría para proyecto de Cooperación Técnica FAO/ODEPA/MAG, TCP/CH/8924 (I).

9. Escobar, Germán: X. Milecevic; J. Berdegú. 1999. "Análisis del desempeño de instrumentos de combate a la pobreza rural en Chile. Comuna de Portezuelo". Documento para la FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
10. Feres, Juan Carlos. 2001. "La pobreza en Chile en el año 2000". Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, CEPAL. Santiago, Chile.
11. Gómez, Sergio. 2001. "La situación de las Organizaciones campesinas en Chile: 1990-2000". Informe de Consultoría, Convenio ODEPA/Universidad Austral de Valdivia, Chile.
12. IICA-INDAP-SERNAM-PRODEMU. 1999. "Mujer rural en Chile: diagnóstico y orientaciones de políticas de fomento productivo". Santiago, Chile.
13. INDAP-SERNAM. 2000. "Género y Agricultura en Chile: análisis estadístico del VI Censo Nacional Agropecuario".
14. Köbrich, Claus. 2000. "Elementos para el diseño de una estrategia para la superación de la pobreza". Tercer Informe de Avance, Convenio CEPAL/INDAP. Santiago, Chile.
15. MIDEPLAN. 2000. "Estudio sobre distribución del ingreso: estructura funcional 1987 y 1996 y proyecciones". Unidad de Estudios Prospectivos. Santiago, Chile.
16. MIDEPLAN. 2000. "Percepciones culturales de la desigualdad". Unidad de Estudios Prospectivos. Santiago, Chile.

17. MIDEPLAN. 20001. "Pobreza, desigualdad y convergencia regional: un análisis para el periodo 1990-1998". Unidad de Estudios Prospectivos. Santiago, Chile.
18. Milicevic, Ximena y J. Berdegú. 1998. "Empleo e ingreso en el sector campesino chileno" RIMISP, para taller "Nuevas oportunidades de empleo rural no agrícola", Lima, Perú, 19-21 de agosto 1998.
19. Mladinic, Carlos. 2001. "Generación de empleo rural no agrícola: una propuesta de política pública". Informe de Consultoría para el proyecto de Cooperación Técnica FAO/ODEPA/MAG, TCP/CHI/8924 (I).
20. ODEPA. 2000. "Clasificación de las explotaciones agrícolas del VI Censo Nacional Agropecuario según tipo de productor y localización geográfica". Documento de Trabajo N° 5, Santiago, Chile.
21. ODEPA. 2001. "Agricultura Mapuche: análisis socio-espacial a partir del VI Censo Nacional Agropecuario". Documento de Trabajo N° 6. Santiago, Chile.
22. REDPRORURA. 2000. "Propuesta para una nueva ruralidad al 2010: síntesis de propuestas y conclusiones de talleres y seminarios". Chile.
23. REDPRORURAL-ODEPA-FUCOA. 1999. "Inversión pública en el sector rural". Santiago, Chile.
24. Toro, Guillermo. 2000. "Evolución de los Programas Sociales del Estado aplicados al sector rural". Informe de Consultoría para Proyecto de Cooperación Técnica FAO/ODEPA/MAG, TCP/CHI/8924 (I).
25. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Veterinarias y Pecuarias. 2000. "Evaluación del impacto del Programa de

Desarrollo Productivo (PDP) del FOSIS". Informe de Consultoría para proyecto de Cooperación Técnica FAO/ODEPA/MAG, TCP/CHI/8924(I).

26. ZAPATA, Sonia. 2000. "Al encuentro del joven rural", IICA-CHILE.
27. ZAPATA, Sonia. 2001. "Conociendo a la joven rural", IICA-CHILE.

ECUADOR

1. Echenique, Jorge y Fausto Jordán. 1994. "Proposición de Estrategias de Desarrollo Rural y Alternativas Institucionales para el Ecuador". Documento para el BID. Quito, Ecuador.
2. Martínez, Luciano y Alex Barril. 1995. "Desafíos del desarrollo rural frente a la modernización económica". IICA – Oficina Ecuador. Quito, Ecuador.
3. Programa Nacional de Desarrollo Rural – PRONADER, Ministerio de Bienestar Social, Subsecretaría de Desarrollo Rural – IICA, Oficina Ecuador, 1991-2000. Proyectos y Programas: Documentos:
 - a. Programa de Apoyo a Mujeres Rurales (PRODEMU).
 - b. Generación de relevo: líderes y empresas juveniles rurales del nuevo milenio.
 - c. Implementación del sistema de información rural ecuatoriano (ECUARURAL).
 - d. Cultura y Economía solidaria para el desarrollo local.

- e. **Complejos agroindustriales rurales:** una propuesta de desarrollo alternativo sostenible para la frontera norte ecuatoriana.
- f. **Transformación y comercialización de productos agrícolas.**
- g. **Fondo Regional de Tecnologías apropiadas en conservación y manejo sostenible de recursos naturales (FOMREMA).**
- h. **Fondos Locales:** financiamiento local a través de entidades financieras locales regulados (Bancos, Cooperativas, Otros) y no regulados (organizaciones de base).
- i. **Cuenca Alta del Río Cañar.** Proyecto de riego, organización y desarrollo.

GUATEMALA

1. **Molina, Cruz, Javier.** 1999. "Acceso a la tierra por medio del mercado: experiencias de Bancos de Tierra en Centroamérica", Documento para FAO/RIMISP.
2. **Proyecto de Desarrollo Rural para pequeños productores en Zacapa y Chiquimula, Fase I.** FIDA/Gobierno de Guatemala. (PROSACHI I).
3. **Proyecto de Desarrollo Rural para pequeños productores de Zacapa y Chiquimula, Fase II.** FIDA/Gobierno de Guatemala. (PROZACHI II). PNUD/GUA/98/018. Octubre, 2001. Informe de Ejecución.

4. Proyecto de Desarrollo Rural PROCUCHU. Fase I. FIDA/Gobierno de Guatemala. Terminado.
5. Proyecto de Desarrollo Rural PROCUCHU, Fase II. Cooperación Holanda (Gobierno de Guatemala). En ejecución.

HONDURAS

1. Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS), Proyectos adscritos. Documentos:
 - a. Proyecto de Desarrollo Regional Lempira (COHASAL).
 - b. Proyecto de Desarrollo Rural Suroccidental (PROSOC).
 - c. Proyecto especial para la seguridad alimentaria (PESA)
 - d. Proyecto Lempira Sur (PROLESUR)
 - e. Proyecto de Desarrollo Rural en el Centro Oriente (PRODERCO).
 - f. Proyecto de Desarrollo Agroempresarial y Conservación de suelos y aguas en la Cuenca del río Jicatuyo.
 - g. Fondo Nacional de Desarrollo Local (PRONADER).
 - h. Proyecto de Cooperación Honduras – Alemania para la seguridad alimentaria. (COHASA III).
 - i. Proyecto Administración de áreas rurales (PAAR).

- j. Programa de Apoyo a los pequeños y medianos campesinos de la zona de Olancho. (PROLANCHO).
- k. "Proyecto de Desarrollo Agrícola del valle del Guayape", (última fase).

NICARAGUA

- 1. "El combate a la pobreza rural: experiencia y lecciones para una reorientación de políticas". 1999. Documento para RIMISP/FAO.
- 2. "Acceso a la tierra por medio del mercado: experiencias de Bancos de Tierras en Centroamérica". 1999. Javier Molina Cruz. Documento FAO.

PARAGUAY

- 1. Bamil García, Alex. 1996. "Pobreza rural un problema para el desarrollo agropecuario paraguayo", IICA Oficina Paraguay- Ministerio de Agricultura y Ganadería. Paraguay.
- 2. Berrios, Federico; L. Galeano; G. Ibañez; D. Rivarola. 1997. "La economía campesina paraguaya: tipología y propuestas de políticas diferenciadas". FAO/Proyecto Regional. Asunción, Paraguay.
- 3. Proyecto de Crédito para la Región Oriental del Paraguay. Fondo de Desarrollo Campesino, Ministerio de Agricultura y Ganadería, FIDA, 1999.

4. **FAO/PNUD. 1996. "La pobreza campesina del Paraguay de cara al siglo XXI". Asunción, Paraguay.**
5. **Fondo de Desarrollo Campesino, FDC, "El crédito: instrumento de Desarrollo del pequeño productor rural". Seminario Taller, 22 y 23 de febrero 2000. Asunción, Paraguay.**

URUGUAY

1. **Programa Nacional de Apoyo al pequeño productor (PRONAPPA). Inicio 1993. FIDA/Gobierno de Uruguay.**
2. **Programa de Desarrollo de la Granja (PREDEG). BID/Gobierno de Uruguay.**