INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA
IICA

CENTRO INTERNACIONAL DE DESARROLLO RURAL
CIDER

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
BID

ESTUDIO COMPARATIVO
CONSENSO SOBRE POBREZA

Panamá, Mayo 2001

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

El CIDER y el BID dentro del Grupo Interagencial tienen un interés particular en generar marcos de reflexión más precisos y fieles a la realidad que se vive los pueblos de América. La razón de ser del CIDER se fundamenta en su capacidad de desarrollar planteamientos conceptuales con aplicabilidad en las políticas e intervenciones de desarrollo sostenible.

La reflexión sobre la pobreza parte de la preocupación sobre el hecho de que se mantienen inalterables los niveles de pobreza en América latina a pesar de las altas inversiones que se han hecho por parte de diferentes organismos de cooperación, bancos y gobiernos.

En este contexto y aunado a la crisis del consenso de Washington, diversas agencias vienen haciendo un esfuerzo por contextualizar y estudiar más a fondo el tema de la pobreza y sus posibles soluciones y en este marco surge la iniciativa del grupo interagencial formado por IICA, BID, CEPAL, GTZ, FAO y más recientemente Banco Mundial. En este grupo se viene cuestionando el modelo de desarrollo y las iniciativas de combate a la pobreza. La reflexión central es que tenemos que pensar el tema del desarrollo, somos un sistema interagencial que tiene la gran duda sobre si entendemos el tema de la pobreza.

El presente proyecto busca avanzar en la interpretación de los factores que determinan las situaciones de pobreza rural en la región y las acciones que se vienen implementando con el propósito de aliviarla.

En el marco de las renovadas preocupaciones sobre el desarrollo rural, en la perspectiva de una nueva visión de la ruralidad, se ha adelantado esta investigación con el propósito de avanzar en la interpretación de la naturaleza de la pobreza rural, sus determinantes y factores que presionan su permanencia, así como la evaluación de experiencias en proyectos aplicados en la región par el alivio de la pobreza rural.

La caracterización de la pobreza rural tiene un problema de orden conceptual y operacional debido a las direcciones que presentan las interdependencias de los indicadores utilizados para su medición. La definición de pobreza ha venido evolucionando y, con ella, las formas de medirla.

La pobreza es un concepto complejo y vinculado con posiciones políticas, ideológicas y económicas, que impiden afirmar que existe una única y consensuada definición que cubra la totalidad de opciones y perspectivas. Las implicaciones de estas diversas formas de entenderla radican en que condicionan en forma importante las opciones de política pública y sus mecanismos para tratarla.

El modelo de crecimiento y generación de riqueza, como condición necesaria para la superación de la pobreza, parte de un principio verdadero, que se soporta en la necesidad de mantener la dinámica económica como soporte de generación de oportunidades para todos los agentes económicos. Sin embargo este esquema se ve limitado cuando una proporción alta de la población, carece de los factores mínimos para integrarse en forma eficiente y remunerativa a estas dinámicas económicas.

El presente estudio busca combinar las técnicas de análisis cuantitativo, a partir del análisis de las encuestas de hogares rurales, y cualitativo, a partir de los estudios de caso, con el propósito de establecer relaciones más comprensivas en el estudio de la naturaleza del problema de la pobreza y de las soluciones que se vienen desarrollando en nuestros países.

La cobertura del estudio se ha definido para tres países mesoamericanos, Panamá, Nicaragua y Honduras. El componente de estudios de caso cubre los tres países con los proyectos de Pobreza Rural y Recursos naturales en Panamá, el Proyecto de Desarrollo Institucional para la Producción Agrícola Sostenible en Laderas de Centroamérica en Honduras y el proyecto PROTIERRA en Nicaragua. En tanto que el análisis comparativo estadístico se realizó para Panamá y Nicaragua debido a la carencia de una base estadística para el caso de Honduras.

En el estudio participó un equipo de investigadores cordinados por Mark Meassick. La responsabilidad del análisis estadístico y de la comparación de los estudios de caso estuvo a cargo de Rafael Echeverri. La realización de los estudios de caso estuvo a cargo de Beatriz García en Panamá, Xiomara Bertrand, con el apoyo de Byron Miranda, en Honduras y Carmen Largaespada en Nicaragua. En la asesoría general del estudio estuvo Mario de Franco y la asistencia en el procesamiento de datos estuvo a cargo de Leonardo García.

El informe se presenta en cuatro partes, la primera que describe los antecedentes, marco de análisis y enfoque metodológico del estudio, la segunda que presenta el análisis estadístico comparado, la tercera que presenta los estudios de caso y la última que contiene las conclusiones generales del trabajo.

MARCO DE ANÁLISIS DE POBREZA[1]

La población rural en condiciones de pobreza sobrepasa los 90 millones de personas *FIDA.1999.* Según datos de la CEPAL agregados de nueve países que contaban con datos completos desde el 70 hasta el 97 y que cubren el 80% de la población de América Latina.

	1970	1997
Pobreza Rural	62%	51%
Pobreza Urbana	29%	31%
Pobreza Total	42%	35%

La caída en el número de pobres rurales no deriva de un desarrollo rural exitoso sino fundamentalmente de la migración que reubica la pobreza en el sector urbano (*de Janvry y Sadouelet.1999)*

Según *de Janvry y Sadouelet* la pobreza rural permanece y genera: desgaste de recursos potencialmente productivos y presión sobre el medio ambiente, alto costo social, externalidades negativas sobre el resto de la sociedad y desestabilización política en muchas regiones

Los estudios recientes coinciden en determinar las siguientes causas de la pobreza rural: el crecimiento económico aunque necesario no ha sido suficiente. (*de Janvry y Sadouelet.1999)* ; el aumento en los precios de los alimentos e insumos agrícolas y otras distorsiones que afectan a los pequeños productores (barreras de acceso, altos costos de transacción, escaso poder de negociación). (*de Janvry y Sadouelet.1999)* (*FIDA 1999)*; los pobres carecen de activos productivos, lo que hace que las oportunidades promisorias para crear riqueza son aprovechadas casi exclusivamente por los grupos no pobres de la sociedad . (*de Janvry y Sadouelet.1999)* (*FIDA 1999)*; hay ausencia de instituciones que apoyen la competitividad (*de Janvry y Sadouelet.1999)*; la destrucción del capital físico rural en términos de infraestructura pública y privada que implica desviar recursos financieros a la recapitalización de áreas devastadas. (*FIDA 1999)*; reducción de los recursos públicos destinados a la infraestructura física y servicios técnicos y financieros para las áreas rurales. (*FIDA 1999)*; carencia de poder político para acceder a los bienes públicos. (*de Janvry y Sadouelet.1999)*

La producción agrícola primaria ha declinado llegando al 10% del PIB de la región, en tanto que la contribución del sistema agroindustrial ha crecido hasta el 25% del PIB, generando efectos multiplicadores significativos para otros sectores urbanos y rurales. (*FIDA 1999)*. El subsector de agroindustria podría desempeñar el papel de guía en muchos países de la región. (CEPAL) Presenta un enorme potencial de crecimiento pero requiere que el gobierno y el sector privado trabajen conjuntamente y en forma complementaria y que se aumente el uso de tecnologías intensivas en conocimiento y protectoras de los recursos naturales

---

1

Relaciones entre el desarrollo agroalimentario y la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe. Raquel Peña Montenegro. FIDA.1999

Pobreza Rural y diseño se Estrategias de Desarrollo Rural. preparado por Alan de Janvry y Elisabeth Sadoulet, Universidad de Berkeley, California. 1999

Empleo e ingreso rural no agrícola en América Latina y el Caribe. J. A. Berdegué, T. Reardon, G. Escobar. Documento de trabajo preparado para la Conferencia sobre el Desarrollo de la Economía Rural y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe. BID. 2000

Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina. Proyecto CEPAL/GTZ. Santiago, Chile. 2000

Los hogares rurales con poco acceso a la tierra derivan el 61% de sus ingresos de actividades fuera de la parcela, lo cual ha generado un gran interés por las opciones de ingreso y alivio de pobreza en sectores económicos diferentes del agrícola. El empleo agrícola es de fácil acceso pero no ayuda a superar la pobreza, en tanto que el empleo rural no agrícola ayuda a salir de la pobreza pero exige educación secundaria, ubicación cercana a fuentes de empleo y masa crítica de otros participantes.

Para estimular el Empleo Rural No Agropecuario se han establecido un conjunto de recomendaciones que buscan darle espacio y dinámica a esta importante estrategia. Entre ellas se destacan la de propiciar incentivos y capacidades que permitan a los hogares su participación en sectores rurales no agrícolas movilizando no solo capitales sino recursos humanos e institucionales no rurales que puedan desarrollar nuevas actividades en los sectores secundario y terciario, remover el sesgo agropecuario y adoptar una postura de promoción del desarrollo territorial y del conjunto de la economía rural aún en las políticas de desarrollo agropecuario, de reforma agraria, de investigación tecnológica, de educación pública, de infraestructura, etc., asumir un tratamiento diferenciado de las zonas rurales más ricas y aquellas más pobres, promover la acción de los gobiernos locales y las instancias de concertación de actores locales sociales y económicos, llenar el vacío institucional actual por el cual el empleo rural no agrícola, fortalecer la capacidad de las mujeres de acceder con mayores ventajas al mercado de trabajo rural no agrícola, considerar como unidades objeto del desarrollo no solo las fincas sino los hogares y movilizar inversiones y capacidades adicionales tanto públicas como privadas, sin disminuir los recursos disponibles para el sector agropecuario. *(BID.2000)*

El sentido territorial del desarrollo rural ha dado paso a nuevas preocupaciones sobre la gran heterogeneidad espacial y regional del continente que exigen un tratamiento específico. Según *(CEPAL, GTZ. 2000)*, en la región coexisten áreas de alta capacidad innovadora, áreas de vieja industrialización que presentan problemas de desindustrialización, zonas de industrialización endógena, regiones rurales con capacidad de desarrollo endógeno y regiones con sistemas productivos frágiles y con fuerte deterioro medioambiental, lo cual se traduce en diferenciales potencialidades de desarrollo endógeno de las localidades y territorios.

La visión territorial hace necesarias las consideraciones sobre una dimensión económica que incluya estrategias para enfrentar economías de escala no explotadas y permitan llegar a bajos costos de transacción, en la búsqueda de nuevas economías de aglomeración soportadas en el terrritorio.

En la dimensión institucional se hace evidente la consolidación de estrategias de transformación de procesos de planeamiento y gestión del desarrollo basadas en procesos "de abajo hacia arriba", donde los actores locales (públicos y privados) actúen como responsables de la inversión y control de los procesos e instituciones locales y valores comunes como base del proceso de desarrollo. Esto implica reforzar la capacidad de autogobierno de las comunidades locales y regionales al igual que los valores culturales y sociales.

Las estrategias de pobreza y los discursos que las acompañan han destacado las fortalezas del desarrollo local sobre la base de obtener condiciones nuevas y diferentes de las que se han encontrado en la frágil institucionalidad actual. Si bien el espíritu descentralizador atraviesa la casi totalidad de las políticas sociales de la región aún no se encuentran significativo logros ante las altas exigencias del fortalecimiento del territorio y las localidades.

Los diversos análisis han concluido que se requieren especiales condiciones de desarrollo para que estas estrategias se reflejen en un descenso significativo de los niveles de pobreza. Entre ellas se han identificado los necesarios procesos de ajuste productivo como respuesta a los desafíos de la globalización, el mejoramiento de la productividad y competitividad, la gestión eficaz del cambio tecnológico y del empleo, la utilización del potencial de desarrollo del territorio y la participación de la sociedad local en los procesos de desarrollo.

Para el logro de una verdadera dinamización de los procesos de descentralización se hace necesario enfrentar las grandes limitaciones del desarrollo local que no cuentan con un marco legal adecuado, acusan una reducida autonomía para la acción local, insuficiencia de recursos humanos especializados para la gestión local, ausencia de masa crítica en las unidades territoriales, insuficiente coordinación entre los agentes, todo lo cual se traduce en un limitado avance de los procesos de descentralización política.

Para un verdaderos desarrollo territorial rural se requieren diseños de planes estratégicos de desarrollo local en el que la diversificación sectorial sea parte de la reestructuración productiva, reconstruir el sistema productivo a partir del potencial y del saber-hacer de la localidad, integrar los intereses económicos, sociales y ambientales en cada región, fomentar la capacidad empresarial y organizativa, impulsar las redes locales de empresas y mantener el compromiso y la solidaridad de los agentes económicos, sociales y políticos. *(CEPAL, GTZ. 2000)*

El crecimiento económico no ha reducido el número absoluto de pobres en las áreas rurales. Hay acuerdo en que junto a las estrategias de generación de ingresos se deben remover obstáculos políticos, sociales y culturales, como complemento necesario a las estrategias de desarrollo económico y social. Particularmente en el acceso a los derechos civiles, reducción de discriminación hacia las minorías étnicas, sesgos de género, baja calidad de activos (educación y salud), fallas en el mercado de servicios financieros (crédito y ahorro), limitado acceso a tecnología e información y los altos costos de transacción. *(FIDA.1999)*

Esto contrasta con el hecho de que una proporción elevada de la población rural pobre puede convertirse en un agente económico autosuficiente si tiene acceso a una cantidad mínima de activos productivos incluyendo capital social y activos institucionales, lo que hace que invertir en los pobres es un excelente negocio para el conjunto social *(FIDA.1999)*

La definición de estrategias de desarrollo con orientación al alivio de la pobreza ha permitido la definición de condiciones para el diseño de intervenciones que lo promuevan, entre ellas se han destacado la búsqueda de estrecha coordinación con las políticas macro y sectoriales, redefinición de las políticas sobre una base territorial y un nuevo conjunto de instituciones de servicio para las áreas rurales (*de Janvry y Sadouelet.1999)*

Entre las estrategias de política que más se han recomendado en los diferentes análisis y estudios existentes se pueden destacar la educación rural, como eje básico en el cual coinciden todos los analistas. Igualmente la importancia de inversiones en infraestructura, el desarrollo de servicios financieros para el sector rural, el impulso a modalidades de agricultura de contrato, la reactivación de los mercados de alquileres de tierras, el pago por servicios ambientales, la descentralización de la actividad económica, el fortalecimiento de redes de protección social y la inversión en investigación para innovaciones tecnológicas. (*de Janvry y Sadouelet.1999)*

En términos de estrategias micro se destacan las opciones de consolidar el control de los pobres sobre activos productivos, la búsqueda de complementariedades entre fuentes de ingreso, la

construcción de alianzas entre sectores privados y público y la promoción de contratos y asociaciones entre campesinos y corporaciones (*de Janvry y Sadouelet.1999)*

La Nueva Ruralidad surge a partir de un conjunto de hechos y circunstancias. La mayoría de los países de la región americana no pudieron superar las barreras para lograr enfrentar la pobreza; las estructuras de las intervenciones planteadas por la comunidad internacional no han mostrado viabilidad en la gran mayoría de los casos; y esto ha generado un sentido de fracaso sobre el consenso de Washington sobre el crecimiento económico y la equidad social. El tema de desarrollo rural brilló en los años setenta y casi desapareció de la agenda de las agencias multilaterales durante los años noventa por otras prioridades, por estrategias compensatorias. Su resurgimiento se debe a la persistencia de los problemas de equidad, gobernabilidad, competitividad y sustentabilidad ambiental en los procesos de desarrollo.

¿Cuál es lo nuevo en Nueva Ruralidad? En primer lugar, parte de una reivindicación de lo rural bajo una nueva visión. En esta visión lo rural no es equivalente a lo agrícola, sino parte del territorio. La Nueva Ruralidad recurre a un análisis de los recursos naturales en su conjunto, en lo cual la agricultura es uno de los usuarios de los recursos naturales, pero también se incluye el manejo de los asentamientos humanos y el patrimonio etnográfico y arquitectónico como expresión humana del territorio. En la Nueva Ruralidad se hace un rompimiento conceptual de ver la problemática rural-urbano como un problema demográfico, sino se inicia el análisis de los asentamientos humanos organizados alrededor de su uso de los recursos naturales con un sentido económico y cultural.

El mundo rural en este sentido es multisectorial y multidimensional con lógicas distintas sobre la pertenencia a un territorio. Cómo manejar el mundo rural desde esta óptica genera nuevos desafíos especialmente en los aspectos económicos, políticos, institucionales y culturales. Se requiere una nueva instrumentación de políticas para esta nueva lectura de la ruralidad. Un desarrollo territorial con una perspectiva multisectorial frente a estructuras nacionales organizadas sectorialmente dificulta los procesos de planeamiento territorial integrado requerido para un desarrollo sostenible. En este sentido, la descentralización es una obligación para adecuar los sistemas estatales a la mega-diversidad de territorios, cada uno con su configuración singular de recursos naturales, humanos y de infraestructura que se articulan en potencialidades muy diversas para el desarrollo.

Sobre la base de los análisis previos es posible establecer un conjunto de preguntas orientadoras de la investigación, que tratan de responder a las necesidades de las agencias internacionales y gobiernos. Pueden agruparse estos interrogantes en factores macroeconómicos, de exclusión, de definición de pobreza, de sostenibilidad, de institucionalidad y de aspectos políticos. Puede afirmarse, como síntesis, que existen condicionantes estructurales que determinan las condiciones de pobreza.

Factores macroeconómicos

No existe una política macro que considere la economía del territorio, predominando políticas sectoriales exclusivamente que limitan que las estrategias de política pública que busca generar economías más eficientes y equitativas en el medio rural tengan el efecto esperado, dispersando los esfuerzos y contrariando las dinámicas de las fuerzas económicas y sociales que se presentan en el territorio rural.

Los términos de intercambio siguen siendo asimétricos en contra del campo, privilegiando otros sectores económicos, otras poblaciones y otros territorios, manteniendo costos económicos y sociales excesivos en una prolongación del denominado impuesto agrario que predominó en los modelos sustitutivos de importaciones dos décadas atrás.

La agricultura sigue siendo tratada en forma dual (economía comercial frente a la economía campesina), con escasas acciones de integración económica, determinando condiciones de inviabilidad y marginamiento de sectores muy importantes de productores rurales. Las estrategias de aplicación de instrumentos de política pública favorece la concentración de inversiones y atención en los productores más grandes.

Exclusión económica

Una estructura económica excluyente, caracterizada por una desigual dotación de activos productivos por parte de la población rural está determinando marginalidad de los pequeños productores y trabajadores sin tierra, respecto de los procesos más dinámicos de desarrollo económico, que en su modernización e inserción en la economía globalizada, incrementan las brechas entre estratos pobalcionales.

Para la mayoría de productores del campo, en esencia pobres, persisten sistemas productivos de baja productividad y competitividad que no consideran las posibilidades de economías de escala, encadenamientos productivos y exposición a condiciones de aprovechamiento de las ventajas que ofrecen mercados más modernos e integrados.

Hay una extrema precariedad de la oferta tecnológica para el desarrollo de sistemas productivos más eficientes adaptados a las condiciones de las comunidades pobres, intensivos en mano de obra y sostenibles social y ambientalmente.

Definición de pobreza

Las políticas de atención a la pobreza están muy relacionadas con las aproximaciones conceptuales e interpretativas que determinan el punto de partida de sus diagnósticos y proyecciones.

Uno de los aspectos que más distorsionan las estrategias e impiden un aceptable impacto parten del desconocimiento de que factores no económicos generan determinantes de pobreza, condicionando la eficiencia de estrategias economicistas o productivistas que centran todo su esfuerzo en los aspectos de ingreso y consumo.

La reproducción de la pobreza se basa en aspectos en dimensiones políticas y demográficas, que tienen un gran peso en la forma como se consolidan los mecanismos de reproducción de la pobreza.

Al incorporar una definición más integral de pobreza las estimaciones cambian en forma sustantiva (magnitud y distribución) cambiando las formas como hemos enfrentado los análisis e interpretaciones. Las visiones de capacidades, oportunidades y libertad asociados a la definición de pobreza tiene aún mucho camino por recorrer en la dirección de ser integrado a la gestión, evaluación y seguimiento de los programas de atención a la pobreza en nuestros países.

Sostenibilidad

Existe una asociación fuerte entre situación medioambiental y pobreza que define una forma, hasta ahora muy poco integrada, de unir los temas de conservación, preservación y

sustentabilidad ambiental en términos de las condiciones de vida de las poblaciones que hacen uso insostenible de los recursos naturales, presionados por condiciones precarias de vida, por la exclusión y marginamiento que se traducen en sobreexplotación de los recursos.

La protección del medio ambiente es un costo social asumido por las comunidades pobres sin un reconocimiento por parte del conjunto social que no valora las externalidades de sistemas productivos eficientes, tanto en lo ambiental como en lo económico. Las transferencias reales de recursos para la producción rural no están hoy incorporando la producción de servicios ambientales, dándole énfasis exclusivamente al tema de los costos ambientales.

Para lograr un verdadero desarrollo sostenible se requieren desarrollos que conduzcan a prácticas productivas sostenibles que tienen costos de preinversión que no pueden ser asumidos por los pobres más, quienes a su vez son los llamados a hacer realidad los modelos productivos sostenibles que se buscan en los propósitos de los compromisos de desarrollo sostenible consignados por las naciones del mundo.

Institucionalidad

Las tendencias de privilegiar la participación no han alcanzado para llevar a las comunidades pobres a acceder a los niveles de decisión básicos, reflejándose en una muy escasa redistribución del poder real en la sociedad y la persistencia de una relación asimétrica entre el Estado y la sociedad civil.

La participación muestra grandes debilidades en la capacidad de ejercer control social, factor determinante del éxito de un proceso de fortalecimiento institucional local. Los procesos de transparencia y acceso a la información acceso, carencia de sistemas de seguimiento y baja capacidad organizativa, limitan extraordinariamente la consolidación de verdaderos procesos de empoderamiento por la vía de mayor rendición de cuentas.

El asistencialismo sigue siendo la mayor debilidad del modelo de intervención, soportado en una estrategia y orientación de oferta de las políticas públicas para alivio de la pobreza, como consecuencia de un débil desarrollo de esquemas de demanda en la intervención del Estado.

Hay bajo desarrollo de la autonomía y la autogestión en las comunidades beneficiarias de los programas, prevaleciendo aún esquemas directivos y verticales con alta influencia de instancias técnicas y políticas centralizadas.

Aspectos políticos

La distribución del poder no ha avanzado hacia un acceso equitativo a nivel local, donde prevalecen esquemas clientelares y dificultades para una acceso democrático de las organizaciones sociales a las instancias de toma de decisiones.

La descentralización aún no alcanza a construir escenarios claros de competencias y recursos, constituyéndose en talanquera para el desarrollo institucional de instancias locales y regionales.

Girando alrededor de estos interrogantes, el estudio busca profundizar en el conocimiento de las relaciones entre la pobreza y los factores asociados, como determinantes o determinados, por los componentes de la pobreza. En forma preliminar se han establecido un conjunto de hipótesis que han de ser validadas por medio de un proceso de definición y estimación de indicadores y relaciones funcionales. Estas hipótesis se han definido sobre la base de los marcos conceptuales y teóricos recientes en el tratamiento de la pobreza.

Los componentes que estructuran el estudio buscan establecer las relaciones entre:

Pobreza (caracterización y medición)

Se trata de establecer las mediciones de pobreza de acuerdo con los diferentes conceptos y comparar las implicaciones de los distintos enfoques

Factores que determinan la pobreza (causas (capacidades))

Se trata de establecer cuáles son los factores que explican la situación de la pobreza, es decir, cuáles están asociados con los diferenciales de pobreza, tratando de establecer una relación de causalidad o pronóstico de situación de pobreza

Factores que son determinados por la pobreza (consecuencias (oportunidades))

Se trata de establecer los impactos que la pobreza tiene sobre las oportunidades de desarrollo humano. Se explora la posibilidad de contar con indicadores asociados que den luces sobre los ciclos de reproducción de la pobreza

Programas asociados con el comportamiento de la pobreza

Se trata de analizar la asociación o impacto de la participación y acceso de la población en programas de atención a la pobreza, o asociados, como estrategia para medir impacto

La definición de pobreza es uno de los elementos básicos de la investigación. Para ello se trabaja, hasta donde la información lo permite, con las definiciones tradicionales de línea de pobreza (ingreso) y capacidades. Pero se intenta establecer indicadores más complejos que permitan definir la pobreza en su dimensión individual (persona, familia) y en el nivel colectivo (comunidad).

Las hipótesis se clasificarán de acuerdo con las dimensiones básicas de los componentes de pobreza y desarrollo: (1) factores de desarrollo humano, (2) factores de sistemas económico productivos, (3) factores de orden institucional, (4) factores de orden cultural, (5) factores de orden ambiental.

Factores de desarrollo humano

El desarrollo humano comprende los aspectos básicos de orden sociodemográfico (edad, género, educación, salud, estructura familiar)

Factores de sistemas económico productivos

Los sistemas económico productivos comprenden los aspectos relativos a las actividades de generación de riqueza (ingresos o autoconsumo), que dan cuenta de las relaciones económicas y sus atributos (empleo, ingreso, patrimonio, acceso a factores productivos, participación en mercados)

Factores de orden institucional

En el orden institucional se incluirán los aspectos políticos (participación, organización comunitaria, control social) y los de estructura institucional (presencia de programas y entidades públicas, estructura político administrativa)

Factores de orden cultural

En la dimensión cultural se tratará de considerar indicadores que permitan estimar el papel y peso que tienen los aspectos relativos a la pertenencia a una cultura (lengua, status migratorio)

Factores de orden ambiental

En el nivel ambiental se toman en consideración las condiciones medioambientales en las cuales se ubica la comunidad (degradación del suelo, problemas de agua, otros problemas de deterioro ambiental)

ENFOQUE Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO ESTADÍSTICO COMPARATIVO

El estudio se ha orientado en dos direcciones complementarias, la primera de un análisis estadístico de dos países, Panamá y Nicaragua, y la segunda por medio de estudios de caso de tres experiencias de programas de alivio de pobreza en Panamá, Honduras y Nicaragua.

La información básica para el análisis estadístico de pobreza, proviene de las encuestas de calidad de vida realizadas por los gobiernos de Panamá y Nicaragua siguiendo el enfoque metodológico de Living Standards Measurement Study desarrollado por el Banco Mundial. Estas encuestas permiten hacer mediciones sobre pobreza, distribución de ingreso y evaluaciones de programas públicos para atención a pobreza.

Los temas cubiertos por la investigación son:

- Al nivel de comunidad (presente en el caso de Panamá), información sobre servicios básicos y comunitarios, migraciones laborales, mercados de trabajo, organización comunitaria, condiciones medioambientales y actividad agropecuaria
- Al nivel de vivienda, información sobre características físicas, tenencia, titulación, arriendo, acceso a servicios públicos y gastos de mantenimiento
- Al nivel de hogar, información sobre composición, tamaño y características de los jefes de hogar
- Al nivel de personas, información sobre características sociodemográficas, educacionales, laborales, de ingresos, acceso a servicios de salud, morbilidad, gastos y prácticas sanitarias, desnutrición.
- Al nivel del hogar, información individualizada sobre gastos
- Al nivel del hogar, información sobre actividades económicas, negocios, agricultura y explotaciones forestales

Las muestras aplicadas tienen características comunes (ya analizadas en los casos de Panamá y Nicaragua):

- Son muestras probabilísticas polietápicas diseñadas sobre marcos censales, estratificadas regionalmente para obtener información confiable para el total nacional, la zona urbana, la zona rural y varios dominios regionales
- La muestra no es autoponderada, lo cual implica probabilidades diferenciales de selección, razón por la cual las estimaciones deben ser obtenidas por proceso de ponderación, para lo cual se cuenta con las estimaciones de los factores insesgados de restitución. Dichos factores incluyen los ajustes por cobertura
- Las muestras fueron diseñadas por conglomerados, lo que significa la concentración de la recolección en comunidades (o porciones de comunidades)

Se asume un nivel de confianza aceptable en los niveles de dominio establecidos en el estudio (rural, urbano y regiones).

El procesamiento de la información ha sido cuidadosamente realizado y ofrece homogeneidad en las bases de los diferentes países. Esto incluye una adecuada documentación de las estructuras de datos, los valores de codificación, el tratamiento de no-respuesta y la estructura básica de archivos y variables. La estructura de la información provee adicionalmente, en los casos de Panamá y de archivos conformados con agregados y estimaciones intermedias de ingresos, gastos y características de hogares y jefes de hogar, con lo cual se dispone de una estructura de datos y medición confiable, ya que se presupone que dichos agregados fueron realizados por parte de los investigadores que conocen más directamente las características particulares de la información recolectada.

ENFOQUE METODOLÓGICO DE LOS ESTUDIOS COMPARATIVOS DE CASO

Los estudios de caso de realizaron en Panamá, Honduras y Nicaragua y cubrieron cuatro temas básicos (1) el enfoque del proyecto, (2) modalidad de intervención, (3) gestión y (4) impacto. En la presente guía se establecen los acuerdos básicos alcanzados en el taller de diseño, con lo cual se garantiza comparabilidad y agregación de los resultados del análisis de los casos.

Enfoque del proyecto

Se busca precisar las definiciones básicas que sirvieron de base al diseño del proyecto, enfatizando la necesidad de esclarecer los supuestos que soportaron las decisiones de diseño del marco lógico del proyecto. En esencia se busca detallar la concepción del problema de pobreza que se pretende intervenir, el diagnóstico que sirvió de base y la visión teórica y conceptual en la cual se apoyó.

Enfoque de desarrollo

Se indaga por la visión de desarrollo que sirve de marco al proyecto, específicamente:

- Concepción de metas de desarrollo en lo económico, en lo social, en lo político, en lo cultural, en lo ambiental
- Definiciones de desarrollo sostenible en cuanto a su coherencia con marcos más amplios de desarrollo nacional, tales como planes nacionales de desarrollo o planes de gobierno
- Correspondencia con los objetivos nacionales de desarrollo

Enfoque de territorio

Se busca analizar la concepción territorial que acompaña el proyecto, específicamente:

- Definición de áreas de cobertura
- Integralidad de los factores y dimensiones de desarrollo territorial involucrados en el proyecto
- Consideraciones sobre la estructura regional
- Consideraciones sobre las relaciones urbano rurales
- Enfoque económico productivo

Se busca conocer las definiciones de modelo productivo que se trata de promover con el proyecto

- Tipo de sistemas productivos privilegiados
- Formas de organización empresarial
- Sectores económicos considerados

- Visión de cadena o enlazamientos sectoriales
- Tipos de ayudas o subsidios que se definen
- Aspectos que cubren los subsidios (bienes públicos, subsidio a la demanda, transferencias directas)

Enfoque sobre externalidades

En este aparte se busca establecer si se consideran o valoran las externalidades de la actividad económica, el desarrollo institucional o los logros en las dimensiones políticas y culturales, que se esperaban lograr con el proyecto, específicamente:

- Consideraciones sobre impactos del proyecto en áreas no directamente contempladas en sus componentes
- Impactos esperados en cohesión social
- Impactos esperados en cohesión territorial
- Impactos esperados en la dimensión ambiental

Modalidad de intervención

Se busca describir la forma como se ha definido la estructura y modalidad de intervención del proyecto. En esencia se busca reconstruir la ingeniería del proyecto.

Temporalidad de la intervención

Incluye la definición de esquemas de intervención en consideración al ciclo del proyecto, buscando identificar concepciones de corto, mediano y largo plazo.

- Fases de aplicación
- Metas por fases
- Estructuras de diseño para cada fase

Mecanismos de puesta en marcha

Definición de las estrategias de ejecución de los componentes del proyecto

- Metodologías de trabajo
- Asignación de actores y responsabilidades en el desarrollo del proyecto
- Estructura institucional para la ejecución
- Relaciones interinstitucionales con actores claves
- Sistemas de comunicación y manejo de información

Gestión

En este componente se trata de establecer aspectos de evaluación de la gestión del proyecto, tanto en sus aspectos de desarrollo de las estrategias, como en los logros de integración del proyecto a las comunidades y sociedad en la cual es aplicado.

Replicabilidad

Se refiere a la potencialidad de repetir la experiencia por parte de los responsables de política que lo lideran, específicamente:

- Identificación de población objetivo a nivel nacional o regional, según el caso

- Formas de focalización para la ejecución del proyecto o definición de población meta directa y de población no cubierta
- Previsión de cómo se logrará que el proyecto represente una solución para la población objetivo no vinculada directamente en el proyecto
- Definiciones del sentido demostrativo o piloto del proyecto

Sostenibilidad

Se busca conocer que tan sostenible es la solución implementada, específicamente:

- Cómo se prevé el escenario de retiro de la estructura al final de su ejecución
- Mecanismos de relevo de las estructuras institucionales del proyecto
- Factibilidad financiera una vez concluida la fase de inversión del proyecto

Apropiación

Se refiere al logro del proyecto en cuanto a la apropiación de las comunidades, beneficiarios directos e instituciones de la política, la estrategia y las acciones del proyecto.

- Formas de participación lograda por el proyecto
- Logros en cuanto a compromisos y acciones concretas de cooperación entre actores
- Grado de dependencia de las comunidades y beneficiarios a las instancias institucionales de ejecución
- Grado de participación y conocimiento de la institucionalidad pública y privada nacional en el proyecto

Institucionalización

Se busca conocer el impacto del proyecto en las instituciones relacionadas con el proyecto

- Formas de organizaciones generadas en el proyecto
- Grado de respeto a las instituciones propias de comunidades y beneficiarios
- Consideraciones para la institucionalización después del final de la intervención

Evaluación

Se trata de establecer los mecanismos de evaluación aplicados durante la ejecución del proyecto, específicamente:

- Tipo de evaluación exante (línea de base, diagnóstico)
- Tipo de evaluación sobre la marcha
- Estándares de calidad y autoevaluación
- Tipo de evaluación de impacto
- Manejo de información y comunicaciones del proyecto

Impacto

Se trata de establecer los impactos obtenidos por el proyecto en consideración con la fase de desarrollo de acuerdo con el ciclo del proyecto. Se busca definir los logros obtenidos, su grado y calidad, de acuerdo con las metas directas y con las externalidades, tanto por acción directa, como por concurrencia positiva con otras acciones o políticas que afecten a los beneficiarios.

Frente a capital humano

Se refiere a los logros sobre la gente, específicamente:

- Logros en educación
- Logros en salud
- Logros en acceso a servicios
- Logros en pertenencia o dignidad humana

Frente a capital social

Se refiere a los logros sobre las formas de organización e instituciones, específicamente:

- Logros en organización
- Logros en fortalecimiento de cultura
- Logros en desarrollo político
- Logros en convivencia
- Logros en cooperación

Frente a capital físico

Se refiere a los logros sobre los activos de los beneficiarios y sus comunidades, específicamente:

- Logros en infraestructura
- Logros en activos productivos
- Logros en financiamiento

Frente a capital natural

Se refiere a los logros sobre el medio ambiente, específicamente:

- Logros en conservación de recursos
- Logros en visiones de desarrollo sostenible
- Logro en reconocimiento y valoración de servicios ambientales producidos por las comunidades y beneficiarios de los programas

ANÁLISIS ESTADÍSTICO COMPARADO

La presente investigación estadística se concentra en la denominada pobreza de ingreso, que está restringida a las capacidades de consumo de la población. Se tiene claridad de las limitaciones implícitas de esta visión que limita el concepto a la capacidad de participar en los mercados y en de acceso a bienes y servicios. Si bien se reconocen sus limitaciones en cuanto a aspectos como libertad, autonomía, ejercicio político y componentes complementarios del desarrollo humano integral, la visión de ingreso tiene gran aplicabilidad en las recomendaciones de política pública ya que proporciona una forma más eficiente de medición y tratamiento práctico.

En el marco de una sociedad dominada por un modelo capitalista de mercado, el ingreso ejerce una función clave y expresa con mucha fuerza la posición en la sociedad, las oportunidades y la forma como se logra la satisfacción de las necesidades que están en la base del bienestar y el progreso.

En el marco de la definición de pobreza de ingreso, la preocupación fundamental que se trata de explorar en este estudio es el de las relaciones existentes entre los atributos individuales y familiares de la población rural con el riesgo de encontrarse en condiciones de pobreza. La definición básica de pobreza adoptada es la de la capacidad de compra determinada por el ingreso. En este sentido se entiende la pobreza como una situación donde los ingresos no alcanzan para la satisfacción de los requerimientos básicos que permitan el desarrollo de capacidades que permita aprovechar las oportunidades que ofrece el sistema económico.

En esta dirección, el ingreso es el componente básico que determina la restricción para acceso a los satisfactores que determinan la calidad de vida. En esencia se busca entender los factores que determinan el nivel de ingreso.

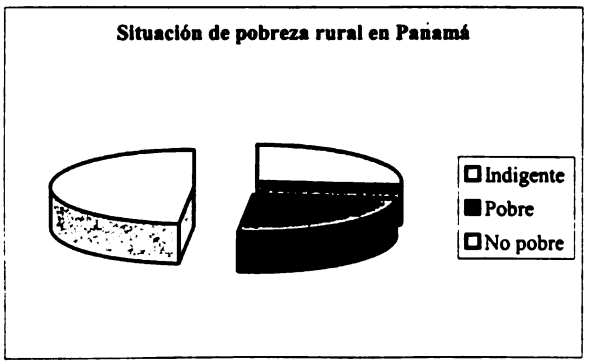
Uno de las más importantes preocupaciones que motivan el análisis es la tendencia a los análisis circulares que describen la pobreza sobre la base de sus componentes. Esta definición tautológica tiene graves efectos en las estrategias que se desprenden de su análisis. Es claro que ante una baja capacidad de gasto, las condiciones de vida son precarias. Los pobres tienen menos activos, tienen menos educación, tienen menos poder de participación, tienen menos salud, tienen menos ingresos, en fin, reflejan en cada una de las dimensiones de su vida, la precariedad de su economía.

El análisis de las relaciones entre la pobreza y sus determinantes, su dirección e intensidad, permiten entender mejor sus mecanismos de reproducción y perpetuación. El tema de los mecanismos de reproducción de la pobreza puede ser considerado desde la perspectiva macro o desde la perspectiva micro. Desde la primera, es necesario entrar en consideraciones del modelo de desarrollo, los sistemas productivos, los problemas ambientales, la estructura política, la democracia y los comportamientos de los mercados laborales, entre otros aspectos que definen las inercias que explican las condiciones de exclusión y pobreza de una porción importante de la población rural del continente. Desde la perspectiva micro se atiende a los aspectos de caracterización e interrelaciones microeconómicas y sociodemográficas que establecen comportamientos individuales de las familias e individuos.

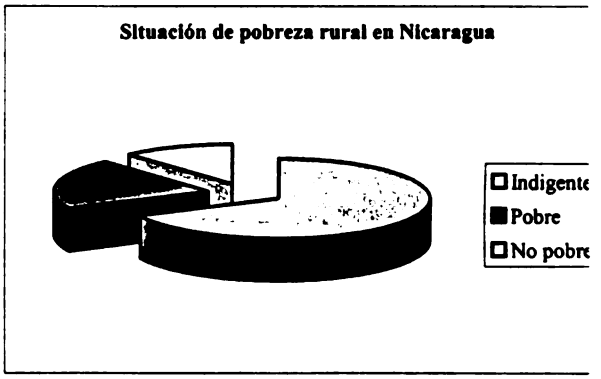
Una visión integral de la pobreza obliga una comprensión integral de las dimensiones macro y micro. El presente estudio se concentra en los aspectos micro de la pobreza de ingreso, lo cual le pone límites a sus alcances y pretensiones, pero permite profundizar en aspectos claves de la estructura de la pobreza en nuestros países.

La capacidad de generación de ingresos es el resultado de una dotación de activos y de una particular inserción en el sistema económico. Para hacer posible la sostenibilidad de esta generación de ingresos se requieren unos mínimos de dotación inicial que hablita al individuo o a la unidad productiva para que la productividad se traduzca en mejores ingresos y los incrementos en ella, proporcionen un flujo creciente de ingresos. Las condiciones de pobreza que se viven en el medio rural latinoamericano, indican la existencia de una carencia estructural de estas dotaciones mínimas, que condenan a la permanencia en condiciones de bajo ingreso y subconsumo. Esta situación explica la permanencia de una altísima proporción de pobreza que no responde a condiciones de coyuntura, sino que permanece en condiciones favorables o desfavorables de la economía.

Los niveles de pobreza muestran la mayor segmentación que presenta la sociedad rural en nuestro continente. Las diferencias de acceso a la casi totalidad de bienes y servicios marca profunda brecha entre grupos de población.



La situación de pobreza rural en Panamá nos indica que más de la mitad de los hogares se encuentra por encima del umbral de consumo básico. Uno de cada cuatro hogares se encuentra en situación de indigencia, en tanto que dos de cada cuatro es considerado como pobre. A pesar de la alta proporción de pobres, esta es una situación significativamente más aceptable que la de la mayoría de países del continente.



En contraste, la situación de Nicaragua es dramática, colocando su población rural como la tercera más pobre entre los países del mundo para los cuales el Banco Mundial publica su indicador de desarrollo humano. Apenas un hogar rural de cada diez se considera como no pobre y dos de cada tres está en condiciones de indigencia. Esta es una situación extrema que define una sociedad sumida en una profunda carencia de capacidades para lograr avances en su desarrollo humano y productivo.

El contraste entre estos dos países es una muestra de las grandes diferencias existentes al interior de los territorios rurales de América. Las diferencias de ingreso entre estos dos países indican estructuras económicas muy diferentes. La pobreza relativa, es decir aquella que se determina sobre la base de los niveles de gasto y consumo nacionales, indica que en Panamá los ingresos son significativamente más altos que en Nicaragua, lo cual está relacionado también con los niveles relativos de precios.

Los siguientes cuadros permiten entender las profundas diferencias existentes entre los dos países y entre los estratos sociales de la población rural de Panamá y Nicaragua. Mientras en Panamá el 25% más pobre, ubicado en condiciones de indigencia, tiene un ingreso promedio de US$52 mensual por persona, en Nicaragua el 77% más pobre, correspondiente a población en indigencia, tiene un ingreso promedio de US$13 al mes por persona. La misma diferencia puede ser establecida en la comparación de los ingresos de la población ubicada por encima de la línea

de pobreza, que en Panamá tiene un promedio de US$381 mensuales por persona y en Nicaragua US$136.

Situación de pobreza en Panamá rural	*Ingreso hogar*	*Ingreso percápita*	*Perceptores de ingreso*	*Tamaño del hogar*	*Años de educación del jefe*	*Años de educación del hogar*
Indigente	301.77	52.46	1.89	6	5.62	18.10
Pobre	533.09	112.24	1.98	5	7.98	19.55
No pobre	1096.43	381.30	1.79	3	9.93	19.42

Las diferencias de ingreso entre la población pobre e indigente y la no pobre, en el caso de Panamá muestra que la población no pobre tiene tres veces el ingreso del hogar de los indigentes, pero cerca de seis veces el ingreso per cápita. Esto asociado al hecho de que el 20% más pobre de la población, percibe 53 veces menos ingreso que el 20% más rico, indica el nivel de desigualdad que presenta la distribución del ingreso rural en este país.

Una de las diferencias más importantes entre estratos sociales es, sin duda el tamaño del hogar. El grupo de hogares en indigencia tiene el doble del tamaño de los hogares no pobres, indicando la extraordinaria importancia del rezago en los procesos de transición demográfica. Mientras que los hogares del estrato de no pobres tiene un promedio de 3 miembros, los hogares indigentes tienen 6 y los pobres 5.

Las estrategias de compensación del bajo ingreso muestran que cada hogar tiene casi dos preceptores de ingreso, con pequeñas diferencias que indican que los hogares no pobres tienen ligeramente menos preceptores que los indigentes y pobres, lo cual está asociado con la diferencia del tamaño medio del hogar. Mientras que en los hogares indigentes uno de cada tres miembros del hogar es aportante de ingresos, en los hogares no pobres, dos de cada tres miembros genera ingresos. Esta es una evidencia de las más altas tasas de dependencia que existen en los estratos más bajos. Evidentemente otro factor está relacionado con la menor calidad del trabajo individual en el segmento de no pobres.

La educación indica una de las más significativas diferencias entre los estratos. La educación promedio de los jefes de los hogares panameños rurales es un 80% mayor que la de los hogares indigentes y un 25% mayor que la de los hogares pobres. Sin embargo es de notar que los niveles son relativamente altos, si se considera que los jefes de hogares indigentes alcanzan el nivel de primaria, en promedio y los pobres el de primer ciclo de básica secundaria. La educación del hogar no muestra grandes diferencias, como efecto del ya anotado diferencial de tamaño del hogar.

Situación de pobreza en Nicaragua rural	Ingreso hogar	Ingreso percápita	Perceptores de ingreso	Tamaño del hogar	Años de educación del jefe	Años de educación del hogar
Indigente	71.52	12.90	1.58	6	4.98	15.93
Pobre	230.68	46.29	2.23	5	8.45	24.48
No pobre	616.76	135.84	2.18	5	11.50	27.96

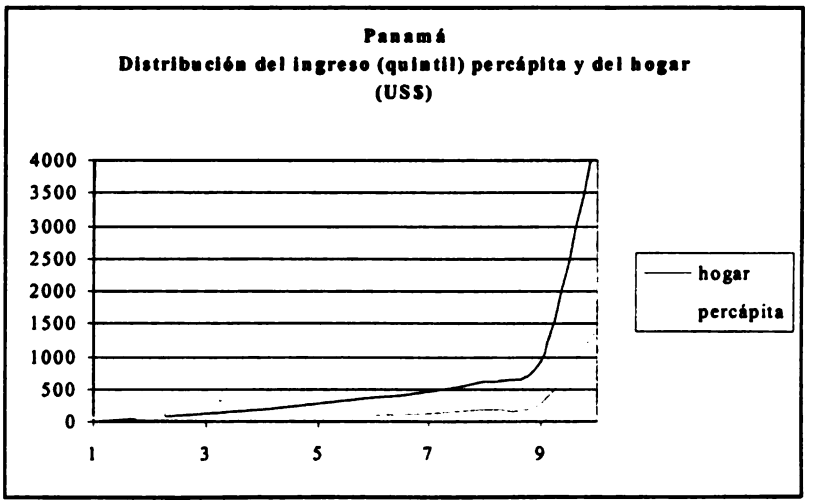
Nicaragua muestra notorias diferencias con el caso panameño. La más marcada es la ya mencionada distancia de ingresos. Los ingresos promedio indican una gran distancia entre la población pobre y la no pobre. El ingreso promedio de los hogares indigentes es cerca de nueve veces menor que la de los no pobres, en tanto que el ingreso por persona es once veces menor. Sin embargo la extraordinaria proporción de pobreza hace que la distribución del ingreso sea mucho menos desigual que en Panamá, debido, fundamentalmente a que la proporción de población por encima de la línea de pobreza es muy baja. El 20% más pobre de las zonas rurales de Nicaragua recibe 25 veces menos ingreso que el 20% más rico.

Esto indica que la distribución en sí misma no es un indicador de bienestar, cuando se considera en forma independiente del nivel de ingreso. Panamá tiene mejores niveles de ingreso y peor distribución que Nicaragua.

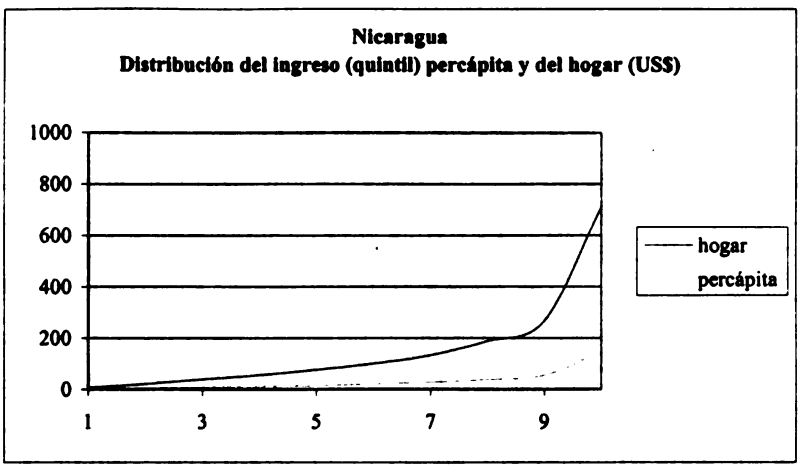
El proceso de transición demográfica en Nicaragua Tiene el mismo nivel que presenta la población pobre de Panamá. Esto indica que, aún entre los no pobres el nivel de dependencia es alto, con tamaños de hogar superior a 5 miembros. En este caso si es marcada la diferencia de preceptores de ingreso por estrato, indicando que la estrategia de ingreso es la de un mayor número de miembros del hogar percibiendo ingresos. Nótese que el número de trabajadores indica una relación clara con la situación de no pobreza. Mientras que entre los hogares indigentes el número de trabajadores es de 1.6 por hogar en los hogares no pobres es de 2.2.

Nuevamente la educación registra una diferencia significativa por estrato. La educación del jefe de hogar muestra que los jefes de hogares no pobres tienen más del doble de educación de los indigentes, lo cual se reproduce en el acumulado de estudios del total de miembros del hogar que casi duplica de un estrato a otro.

El comportamiento de los ingresos en Panamá y Nicaragua indican las diferencias mencionadas de distribución. La siguiente gráfica indica la forma como se distribuye el ingreso entre los hogares rurales de Panamá. Construyendo la distribución a partir de los deciles de ingresos totales del hogar y per cápita, se puede apreciar como al final de la curva, en los deciles 9 y 10, la distribución se dispara, dando clara cuenta de la marcada concentración del ingreso. Como se alcanza a apreciar la línea de pobreza cruza la distribución de ingreso per cápita, apenas por encima del decil 5.



En el caso de Nicaragua, gráfica siguiente, la distribución indica una menor concentración, pero un nivel mucho menor de ingresos. La línea de pobreza cruza la curva de ingreso presenta una forma mucho más aplanada indicando que, si bien el ingreso total del hogar aumenta en los últimos deciles, la estructura de tamaño del hogar, que no cambia sustancialmente en los niveles más altos de ingreso, hace que el ingreso per cápita no aumente en la misma proporción que lo hace el ingreso total del hogar. El cruce de la línea de pobreza sobre la distribución del ingreso per cápita indica le altísima proporción, mayor del 85%, en condiciones de pobreza.



La estructura por quintiles de ingreso permite apreciar con mayor precisión las diferencias por estratos que tienen las poblaciones rurales de Panamá y Nicaragua. Los siguientes cuadros permiten hacer la comparación de las características de los hogares de acuerdo con su distribución por ingreso total del hogar y por ingreso per cápita. El factor que marca la diferencia es el tamaño diferencial del hogar, el cual está asociado con las estructuras demográficas y los niveles de dependencia.

La importancia de la comparación entre la distribución del ingreso per cápita y el ingreso total del hogar estriba en el hecho que la familia actúa como unidad económica, en términos de unidad

de producción, en los casos de pequeños productores agrícolas o de famiempresas, y unidad de consumo. En este sentido la forma como se integra y participa en la economía depende de su estructura y capacidad económica que integra la de todos sus miembros. En cambio el ingreso per cápita mide la capacidad de consumo individual. Esto significa que hay dos estrategias alternativas para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, o una familia más grande, con mayor número de preceptores y una capacidad mayor de conformación de unidades económicas productiva familiares, o, la alternativa, una familia mucho más pequeña que permita que el ingreso disponible por miembro sea mayor.

En los cuadros siguientes es necesario señalar que la ubicación de la familias no es la misma en las dos distribuciones. Un hogar de alto ingreso total, pero alto número de miembros, estará en una posición más baja en la distribución de ingreso per cápita.

Quintil de ingreso del hogar en Panamá rural	*Ingreso hogar*	*Ingreso per cápita*	*Perceptores de ingreso*	*Tamaño del hogar*	*Años de educación del jefe*	*Años de educación del hogar*
1	33.13	14.19	0.98	4	5.67	12.41
2	152.01	65.69	1.49	4	7.39	13.67
3	314.71	102.67	1.79	5	8.41	16.88
4	555.54	163.77	2.27	5	9.30	22.05
5	2654.44	783.31	2.78	5	10.72	29.10

Es clara la importancia del número de preceptores de ingreso en la medida en que aumenta el nivel de ingreso total del hogar. Esto indica con claridad la estrategia de vinculación de varios miembros del hogar al mercado laboral es clave en la determinación de los ingresos. Nótese que en el caso de Panamá el número de trabajadores por hogar es casi tres veces más en los hogares pertenecientes al 20% de más altos ingresos en comparación con el 20% más pobre.

Quintil del ingreso percápita en Panamá rural	*Ingreso hogar*	*Ingreso percápita*	*Perceptores de ingreso*	*Tamaño del hogar*	*Años de educación del jefe*	*Años de educación del hogar*
1	47.19	8.77	1.12	5	5.94	15.52
2	214.21	42.01	1.90	5	6.81	17.49
3	376.22	82.99	2.01	5	8.71	20.23
4	577.45	154.50	2.12	4	9.63	20.09
5	2508.69	845.42	2.16	3	12.41	22.00

Nótese que el tamaño del hogar aumenta en los quintiles más altos de ingreso total, pero disminuye en la distribución de ingreso per cápita. Este es una evidencia más de la importancia que tiene el proceso de transición demográfica en las estrategias de alivio de la pobreza.

Las distribuciones permiten igualmente confirmar la importancia de la asociación entre ingreso y educación, lo cual se refleja en que el nivel de educación de los jefes de hogar del quintil más bajo es la mitad que el más alto. Sin embargo es necesario destacar que los máximos niveles alcanzados siguen siendo bajos, frente a las distribuciones de educación urbana en todos los países.

Al hacer la comparación de las mismas distribuciones para Nicaragua se destaca la extraordinaria diferencia con Panamá. Siendo mala la situación de pobreza e ingreso en Panamá, Nicaragua la supera con creces. El nivel de ingresos per cápita y total de Nicaragua, son extraordinariamente más bajos que los de los hogares rurales panameños, lo cual debe ser mirado con cuidado ya que los niveles de paridad de consumo son muy diferentes entre los dos países. Sin embargo es clara la brecha existente entre estas dos poblaciones. Una segunda diferencia entre los dos países se expresa en las diferencias de educación promedio de los jefes y del total de miembros del hogar. Mientras el 20% más pobre de la población rural de Panamá alcanza los 6 años de estudio del jefe de hogar, en Panamá, más del 60% de los jefes de hogar de Nicaragua están por debajo de este nivel de educación.

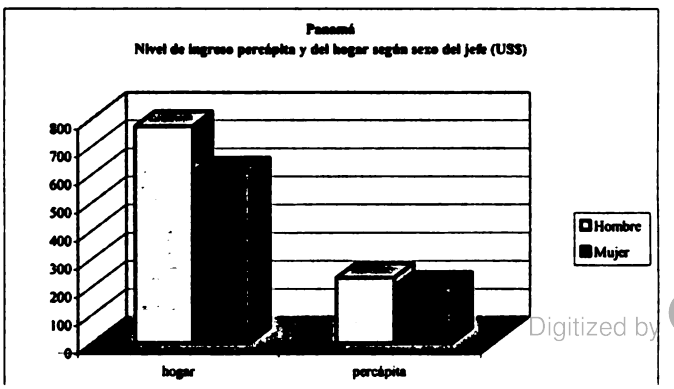
Quintil de ingreso del hogar en Nicaragua rural	*Ingreso hogar*	*Ingreso per cápita*	*Perceptores de ingreso*	*Tamaño del hogar*	*Años de educación del jefe*	*Años de educación del hogar*
1	13.33	3.60	1.08	5	3.88	10.58
2	46.36	12.83	1.17	5	5.38	12.80
3	88.17	19.43	1.67	6	5.75	17.12
4	159.31	35.45	2.02	6	7.28	20.63
5	493.40	90.72	2.69	7	9.30	32.87

Los hogares de mayor ingreso soportan muy claramente en una estrategia de mayor número de perceptores de ingreso. Mientras el quintil de ingreso más pobre tiene apenas un trabajador, el quintil más rico tiene 2.7 por hogar, lo cual hace que las diferencias en el tamaño del hogar se muestren inversas al caso panameño, indicando que en niveles muy bajos de ingreso el tamaño del hogar es muy importante como estrategia para compensar el ingreso.

Quintil del ingreso per cápita en Nicaragua rural	*Ingreso hogar*	*Ingreso per cápita*	*Perceptores de ingreso*	*Tamaño del hogar*	*Años de educación del jefe*	*Años de educación del hogar*
1	17.25	2.66	1.14	7	3.50	12.84
2	55.93	9.22	1.43	6	5.08	15.03
3	101.09	17.83	1.74	6	5.85	18.48
4	177.89	31.56	2.25	6	6.55	22.37
5	443.11	99.81	2.08	5	10.50	25.04

La situación del ingreso per cápita refleja con claridad el efecto de esta distribución por tamaño de hogar, de forma que los hogares que alcanzan mayores niveles de ingreso por persona tienen hogares significativamente más pequeños. Nótese que el grado de educación se muestra altamente correlacionado con los niveles de ingreso.

Las diferencias de ingreso por género son muy marcadas, en ambos países. En Panamá, mientras los hombres tiene un ingreso mensual promedio de US$ 367, las mujeres apenas alcanzan a US$161, a pesar de que las mujeres mayores de 12 años tienen un promedio de

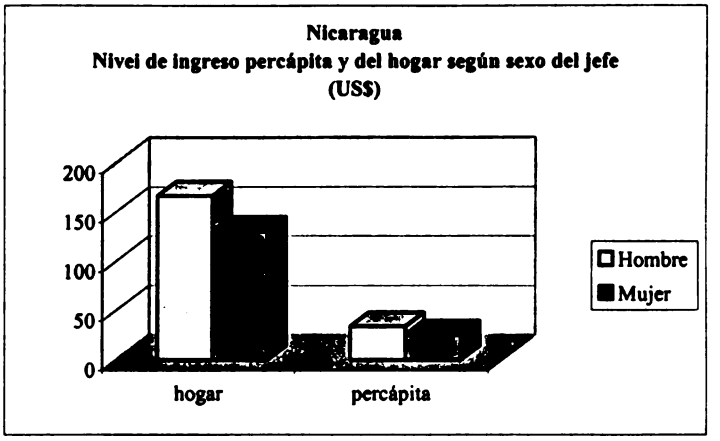


educación ligeramente mayor que el de los hombres, 7.7 años en promedio, frente a 8.1. En Nicaragua la diferencia no es tan marcada, mientras los hombres tienen un ingreso promedio de US$218, las mujeres, llegan a US$160, cuando las diferencias de educación son prácticamente nulas, con promedios de 5.4 años.

En contraste, el efecto de las diferencias en los ingresos totales del hogar y los per cápita, determinados por el género de los jefes del hogar aparentan ser menores que los esperados dadas las diferencias encontradas para la población en general. Mientras los hogares con hombres jefes de hogar, en Panamá, tienen un ingreso promedio de US$772 mensual, aquellos con jefatura femenina tienen un ingreso promedio mensual de US$607. Igualmente se aprecia que las diferencias de educación indican que los jefes hombres tienen casi un 15% más de educación que las mujeres jefes de hogar.

Sexo del jefe en Panamá rural	*Ingreso hogar*	*Ingreso per cápita*	*Perceptores de ingreso*	*Tamaño del hogar*	*Años de educación del jefe*	*Años de educación del hogar*
Hombre	771.69	231.81	1.83	5	8.47	19.20
Mujer	606.91	200.01	2.05	4	7.43	18.61

Para el caso del ingreso per cápita, se presenta una diferencia igualmente favorable en los hogares con jefatura masculina, casi un 15% mayor que con jefatura femenina. En esencia se aprecia que los segundos están favorecidos por ser hogares con menor número de miembros y con mayor número de preceptores, lo cual compensa la amplia diferencia de ingresos que existe por género. Esto puede verse como una confirmación de la discriminación de remuneración que existe en contra de las mujeres.



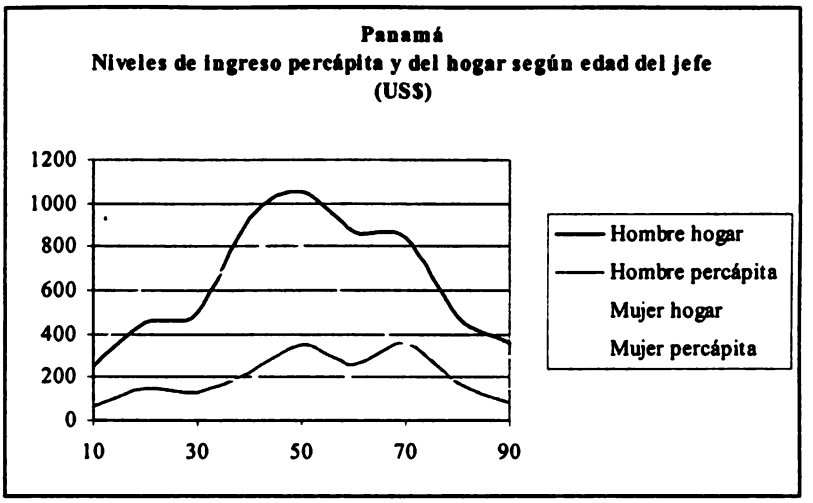
En el caso de Nicaragua, las diferencias encontradas son más marcadas que en Panamá, pero menos que para los ingresos personales. Los hogares con jefatura masculina tienen un ingreso total mensual de US$166, frente a US$130 de los que tienen jefatura femenina, repitiendo nuevamente el patrón de diferencia de ingresos per cápita a favor de los primeros, no obstante tener, los hogares con jefe mujer, menor tamaño y un mayor número de preceptores de ingreso.

Sexo del jefe en Nicaragua rural	*Ingreso hogar*	*Ingreso percápita*	*Perceptores de ingreso*	*Tamaño del hogar*	*Años de educación del jefe*	*Años de educación del hogar*
Hombre	166.34	33.91	1.76	6	6.60	18.62
Mujer	130.51	25.41	1.90	5	5.08	19.47

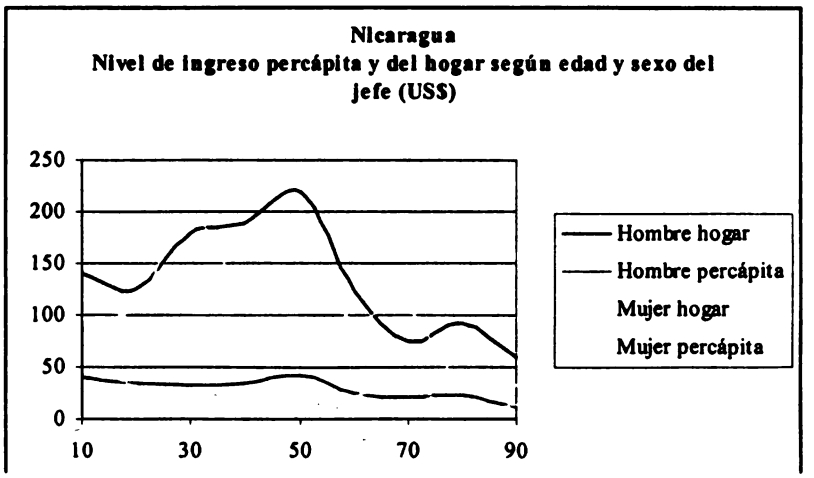
Las diferencias de niveles educacionales del hogar son menos significativas que las de los jefes de hogar. Si recordamos que los jefes hombres tienen mayor educación que las jefes mujeres, sería esperable encontrar un reflejo de esta situación en la educación total de los miembros del hogar. Sin embargo esta relación se insinúa inversa, aún más si se considera que los hogares de jefatura femenina son de menor tamaño. Esto es una muestra de la importancia de la estructura demográfica y familiar de los hogares como determinante de los ingresos medios.

Uno de los factores que más claramente definen diferencias de ingreso es el ciclo de vida del hogar, establecido en términos de edad del jefe. La forma como se comporta el ingreso total del hogar y el ingreso medio de sus miembros presenta un comportamiento nítido, en forma de U invertida, que significa que hay etapas de la vida del hogar, en virtud de la edad del jefe, que cambia significativamente los ingresos.

Las siguientes gráficas permiten apreciar con claridad la forma como los ingresos totales de los hogares aumenta consistentemente por edad, hasta una edad media cercana a los 50 años en Panamá y 45 años en Nicaragua. El comportamiento del ingreso del hogar, con jefatura femenina o masculina es similar en el caso de Panamá, con la ya establecida diferencia en contra de los ingresos de los primeros. Pero en el caso de Nicaragua, el patrón varía significativamente, encontrándose que los hogares con jefatura femenina encuentran el pico mucho más temprano y de allí en adelante decae en forma dramática, a partir de la edad de 30 años. Esto indica que existe un importante impacto por cuenta de las pobres condiciones de los hogares con jefes mujeres que arrastran el efecto de discriminación de remuneración.



El ingreso per cápita tiene un comportamiento menos marcado dependiente del ciclo de edad del



jefe, sin embargo en ambos casos se encuentra una relación similar que muestra una edad en la mitad del ciclo, con mayores ingresos y una sustancial caída en las edades superiores a los 60 años.

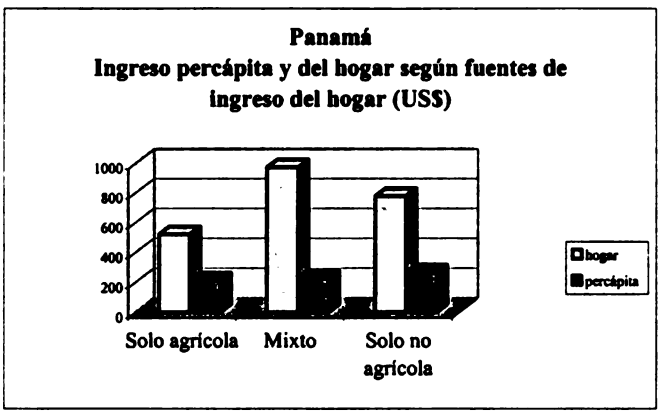
Edad del jefe del hogar en Panamá rural	*Ingreso hogar*	*Ingreso per cápita*	*Perceptores de ingreso*	*Tamaño del hogar*	*Años de educación del jefe*	*Años de educación del hogar*
Menor de 30 años	450.89	140.77	1.47	4	11.12	14.52
Entre 30 y 60 años	801.48	226.22	1.93	5	8.96	21.14
Mayor de 60 años	737.45	266.38	1.90	4	5.37	15.88

La edad del jefe del hogar, asumido como una aproximación al ciclo de vida del hogar, muestra consistentemente un pico de número de preceptores de ingresos en las edades medias, así como de número de miembros del hogar, lo cual se ve reflejado en la educación total.

Sin embargo la mayor diferencia se encuentra en la educación media del jefe de hogar que muestra, en ambos países una muy marcada diferencia que refleja los recientes avances en cobertura de educación en ambos países. En Panamá los jefes de hogar po encima de 60 años tienen la mitad de educación que los menores de 30 años, en tanto que en Nicaragua esta diferencia alcanza a ser de casi cuatro veces. Esta diferencia indica que las condiciones de los hogares más viejos son notoriamente más débiles que los más jóvenes.

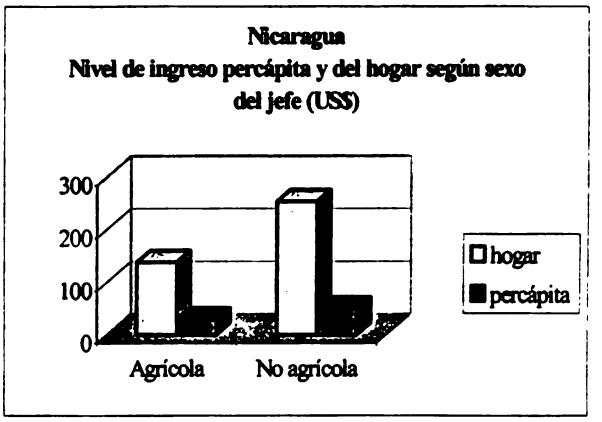
Edad del jefe del hogar en Nicaragua rural	*Ingreso hogar*	*Ingreso per cápita*	*Perceptores de ingreso*	*Tamaño del hogar*	*Años de educación del jefe*	*Años de educación del hogar*
Menor de 30 años	123.95	32.94	1.36	4	9.38	11.94
Entre 30 y 55 años	179.11	32.57	1.92	6	6.78	22.38
Mayor de 55 años	146	31.28	1.83	5	2.60	16.44

Otro de los factores importantes que diferencian los niveles de ingreso es el sector económico del cual dependen los ingresos del hogar. Clasificando dichos ingresos por su proveniencia de actividades agropecuarias o no agropecuarias se encuentran significativas diferencias que muestran como aquellos hogares con mayor dependencia de las labores primarias se encuentran en peores condiciones de aquellos cuyos miembros participan en actividades de sectores diferentes de la agricultura.



En las anteriores gráficas se aprecia como se diferencian tanto los ingresos totales del hogar, como los ingresos per cápita. En el caso de Panamá aquellos hogares con ingresos provenientes de actividades no agropecuarias, pero combinadas con actividades primarias, casi duplican los ingresos de las provenientes solo de la

agricultura y son mayores en un 20% de los hogares con fuentes exclusivamente no agropecuarias. En el caso de Nicaragua, donde no se logró estimar la combinación de fuentes de ingreso, los hogares con ingresos no agropecuarios duplican los que tienen fuentes agrícolas.



El ingreso per cápita presenta una diferencia menos marcada, pero en el mismo sentido. Este hecho está asociado con la estructura familiar y el sentido de unidad productiva que implica la explotación agropecuaria con una alta participación de todos los miembros del hogar.

En los cuadros siguientes se aprecia como los tamaños de hogar son significativamente mayores en el caso de hogares dependientes de actividades primarias. Mientras estos últimos tienen un tamaño superior a seis miembros en el caso de Panamá, los hogares con ingresos no agropecuarios tienen un promedio cercano a 4 miembros.

Sector económico en Panamá rural	*Ingreso hogar*	*Ingreso per cápita*	*Perceptores de ingreso*	*Tamaño del hogar*	*Años de educación del jefe*	*Años de educación del hogar*
Solo agrícola	519.90	211.73	1.40	6	6.20	13.64
Mixto	969.85	225.00	2.36	5	8.87	22.96
Solo no agrícola	777.32	264.99	1.87	4	11.44	22.13

Sin embargo el indicador de número de preceptores refleja una situación que haría pensar en un efecto contrario al mencionado, ya que este muestra que el número de preceptores de ingreso en notoriamente menor en el caso de los hogares que dependen de actividades agrícolas. La explicación está en que una parte importante de los miembros del hogar que participan en la producción primaria, aparecen como trabajadores familiares sin remuneración, por lo cual no son considerados como preceptores de ingreso. Adicionalmente se presume la existencia de una importante cantidad de trabajo que es invisibilizado por consideraciones de valoración no laboral aplicada a actividades de asistencia.

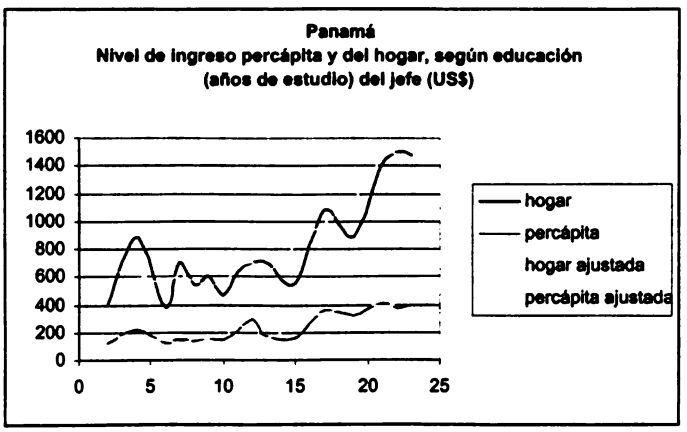
Sector económico en Nicaragua rural	*Ingreso hogar*	*Ingreso per cápita*	*Perceptores de ingreso*	*Tamaño del hogar*	*Años de educación del jefe*	*Años de educación del hogar*
Agrícola	138.20	28.62	1.73	7	5.00	16.19
No agrícola	252.87	49.22	2.00	5	10.33	24.90

Sin duda una de las más grandes diferencias entre los hogares, en virtud del sector económico del cual desprenden sus ingresos es el nivel de educación alcanzado por el jefe de hogar y por el total de miembros del hogar. En el caso de Panamá se advierte que la educación promedio de los jefes

de hogar, así como de la educación total del hogar, en sectores no agropecuarios alcanza a ser el doble que los correspondientes a agropecuarios. De igual forma en Nicaragua se observa que la educación de los jefes es el doble y la del hogar es un 30% mayor. Esta diferencia de los niveles alcanzados por el hogar se presenta a pesar de que los hogares en sectores no agrarios tienen muchos menos miembros.

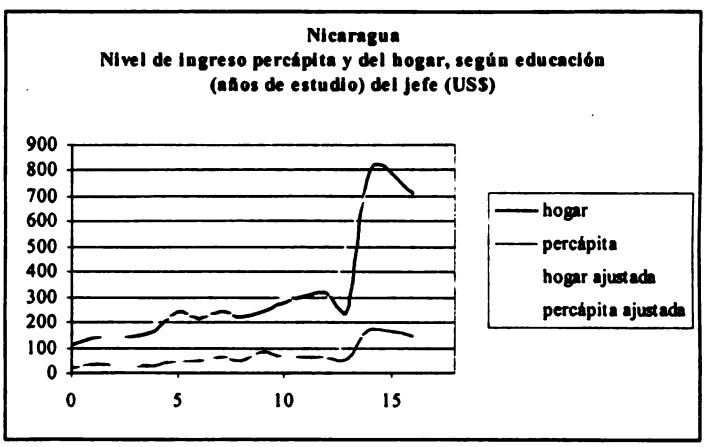
Esto está indicando que los sectores no agropecuarios tienen barreras de ingreso importantes en la educación, lo cual condiciona las opciones de acceso a estos sectores para los hogares más pobres, que tienen fuertes limitaciones en los niveles de ingreso.

Las implicaciones de la educación en la potencialidad de incrementar los ingresos en los hogares aparecen como una de las más importantes conclusiones en la casi totalidad de estudios sobre ingresos y sobre pobreza. De igual forma las recomendaciones de política sobre el retorno de la educación son evidentes y abundantes en la literatura. Sin embargo es necesario hacer algunas precisiones sobre las condiciones en las cuales esta aporta al incremento de las capacidades y oportunidades de la población rural en los dos países estudiados.



Las gráficas siguientes permiten observar como varía el ingreso medio de los hogares y el ingreso per cápita en correspondencia con el nivel de estudio alcanzado por los jefes de hogar. Pueden apreciarse las curvas observadas y ajustadas de la relación educación del jefe y el nivel de ingreso.

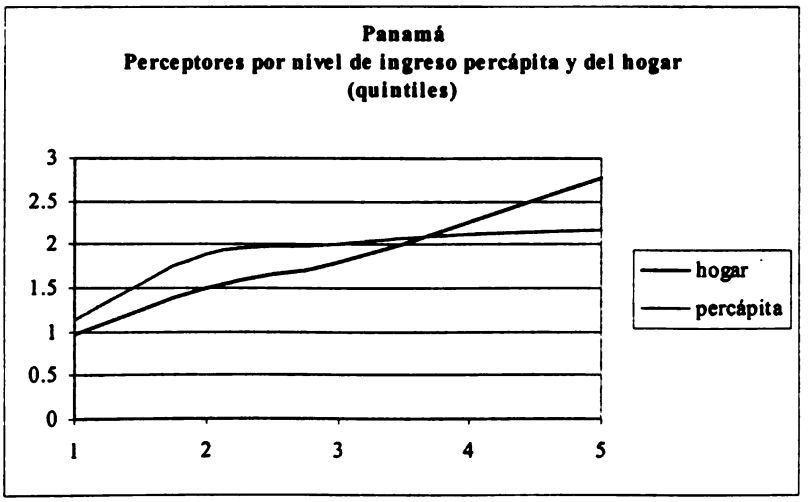
Como puede apreciarse la progresividad de incremento de los ingresos por efecto del grado de educación tiene un comportamiento muy "plano" en niveles inferiores a los 12 o 13 años de educación formal, umbral después del cual la pendiente de la curva se acentúa en forma muy notoria. Las implicaciones de este comportamiento son extremadamente importantes ya que establecen que si se quiere impactar en los ingresos por la vía de la educación, se hace necesario superar este límite.



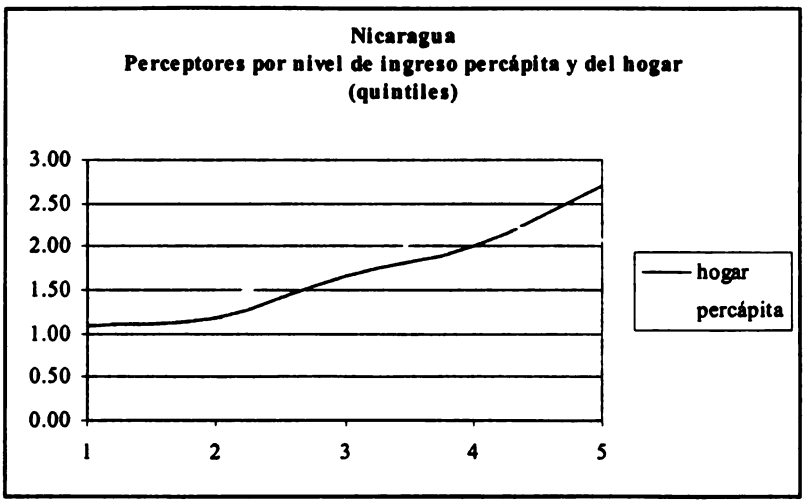
Como hemos podido apreciar a lo largo de este análisis, los niveles promedio de educación nos indican que la población rural de Panamá y Nicaragua, se encuentra lejos de alcanzar este umbral. Se puede afirmar que un año adicional de educación por debajo de los doce años de estudio no tendrá mayor impacto en los ingresos y por tanto en la pobreza. En cambio un año adicional por encima de los doce años se verá reflejado extraordinariamente en el ingreso.

De cualquier forma este comportamiento hace reflexionar sobre la idea de que el umbral es demasiado alto ya que sería esperable que niveles cercanos a los 7 o 9 años, que corresponden a niveles medios de educación formal o educación tecnológica, deberían reflejar un impacto mayor del observado. Una posible explicación a este hecho puede estar referida a los serios problemas de pertinencia y calidad de la educación que hace que, de alguna forma, la educación que se está impartiendo se torne irrelevante para la mejoría de las condiciones de vida de la población.

Tal como hemos observado, el número de preceptores de ingreso aparece como una de las opciones más importantes y correlacionada con los niveles de ingreso. En este aspecto los comportamientos observados en Panamá y Nicaragua rural difieren sustancialmente. Mientras en



ambos casos el número de preceptores incrementa en forma sistemática el nivel de ingreso total del hogar, no ocurre lo mismo con el nivel de ingreso per cápita, tal como se puede observar en



las siguientes gráficas.

El ingreso por persona, que es el que determina el nivel de pobreza, muestra que en Panamá rural, desde el segundo hasta el quinto quintil de ingreso, no se presentan cambios significativos en el número de trabajadores por hogar. En cambio, en entre los hogares rurales de Nicaragua se observa un incremento constante del número de preceptores de ingreso por hogar, lo cual indica

que a niveles relativos de ingreso, que son comparables entre el 20% más pobre de Panamá y el 80% más pobre de Nicaragua, el impacto que tiene el número de trabajadores es importante.

Una plausible explicación de este comportamiento puede estar asociada con la calidad del trabajo y la remuneración. Puede ser entendida como una relación con la productividad media del trabajo después de un cierto umbral de ingreso. En este punto volvemos a ver la necesidad de entras en consideraciones de las cualidades del trabajo como un factor importante de determinación del ingreso y por tanto de la situación relativa de pobreza.

Probabilidad de ser pobre

El análisis precedente busca confrontar los componentes básicos que se relacionan con el ingreso y la pobreza, sin pretender hacer una caracterización de ella. De sus observaciones surgen elementos que permiten profundizar en interrogantes sobre los factores que se asocian con la probabilidad de que un hogar rural sea pobre en Panamá o en Nicaragua. Para ello se ha realizado un análisis que busca estimar una función de probabilidad en términos del comportamiento encontrado en las variables más importantes correlacionadas con el ingreso y la situación de la pobreza.

En los cuadros siguientes es posible observar los resultados del análisis Probit, que permite estimar la probabilidad de ocurrencia del evento "ser pobre" a partir de un conjunto de variables independientes que permiten predecir la situación de un hogar. Si bien los niveles de ajuste de las regresiones no son extremadamente altos, los niveles de significancia del modelo son aceptables, con lo cual se puede encontrar tendencias que permiten un buen nivel de confianza en la interpretación.

Panamá Probabilidad de ser pobre

	Probabilidad de ser pobre	*Probabilidad de ser indigente*
R cuadrado	0.375	0.358
Jefe hombre	-0.22%	-0.94%
Jefe entre 30 y 50 años	-2.66%	-3.74%
Jefe menor de 30 años	10.65%	4.51%
Sector no agropecuario	-11.36%	-11.69%
Propietario	20.12%	20.04%
Calidad del suelo	-37.57%	-32.38%
Más de un perceptor de ingreso	4.67%	1.41%
Más de 10 años de educación del jefe	-11.79%	-12.91%
Más de 15 años de educación del hogar	-7.55%	-5.67%
Participación	-1.31%	0.90%
Servicios públicos	-9.56%	-6.59%
Materiales permanentes de vivienda	-10.24%	-13.02%

Las variables consideradas en el análisis cubren los aspectos sociodemográficos (sexo y edad del jefe del hogar), variables laborales (sector y preceptores por hogar), variables de activos (tierra y calidad de suelo), variables educativas (educación del jefe y del hogar), variables de capital social (participación en organizaciones) y variables de calidad de entorno y vivienda (materiales de vivienda, vías y servicios). Existen ligeras diferencias en las variables independientes incluidas en cada uno de los países debido a condiciones estadísticas y de especificación de las

variables en cada caso. Los modelos han sido aplicados tanto para estimar la probabilidad de ser pobre, como la de ser indigente.

Tanto en el caso de Panamá, como en el de Nicaragua, los modelos de estimación de probabilidad resultan de gran similitud en cuanto a dirección de la relación entre las variables independientes y la probabilidad de ser pobre al modelo de ser indigente, sugiriendo que estas dos condiciones están sometidas a una misma estructura de comportamiento de los factores que las presionan. En otras palabras, las dos funciones son similares.

Las condiciones sociodemográficas tienen un peso relativamente menor que las económicas. El hecho de tener jefatura masculina reduce la posibilidad de ser pobre o indigente en menos de 1%, de igual forma que el tener un jefe adulto entre 30 y 55 años reduce la probabilidad de que el hogar sea pobre en un 2.6% e indigente en un 3.7%. En cambio el hecho de tener un jefe adulto joven, menor de 30 años incrementa la probabilidad en un 10.6% de ser pobre y en 4.5% de ser indigente.

En términos de sector económico, la incidencia de pertenecer al sector no agropecuario reduce la probabilidad en menos de 2%, tanto para pobreza, como para indigencia. En contraste dos indicadores muy significativos, asociados con el sector al cual pertenece es el que reflejan los indicadores del sector agropecuario. Poseer tierra incrementa en forma importante la probabilidad de pobreza o indigencia en cerca de un 20%, reflejando las pésimas condiciones de la actividad agraria. Sin embargo este aspecto tiene no puede ser interpretado simplistamente ya que la calidad de la tierra tiene un sentido contrario, disminuyendo la probabilidad en un 37% de ser pobre y 32% de ser indigente. Este hecho, aparentemente contradictorio, es un factor refleja un aspecto fundamental de la situación de los hogares pobres rurales que expresa que los propietarios pobres o indigentes tienen tierra de muy mala calidad, pero que cuando la tierra es de buena calidad esta tiene un fuerte impacto sobre el ingreso y la situación de pobreza.

En otros términos, el acceso a la tierra, si no es de buena calidad, tiene un tremendo impacto negativo, en tanto que tierra buena tiene un efecto positivo importante. Este hecho puede interpretarse como una reivindicación de la actividad agropecuaria y pone en entredicho la generalización que se viene haciendo de interpretar los mejores ingresos de los hogares con menor dependencia de la agricultura en un problema estructural del sector y no, como parecen expresar los datos, a un problema de la calidad de los activos que poseen los pobres que impiden que tengan el verdadero provecho potencial de las actividades primarias.

El número de preceptores de ingreso muestra un efecto negativo, expresando la forma como se relaciona el número de trabajadores remunerados y el comportamiento del ingreso per cápita, donde, como hemos visto, no es una relación creciente continua y sistemática sino en el extremo de la distribución de ingreso.

La educación es el otro aspecto que tiene una gran importancia en la probabilidad de estar en situación de pobreza. Confirmando lo ya observado, el hecho de que el jefe de hogar supere los 10 años de educación reduce la probabilidad de caer en pobreza en un 12% y en indigencia en un 13%. La educación total del hogar, tiene un sentido contrario, que se asocia con el hecho de que los hogares más pobres tienen tamaños del hogar significativamente mayores, razón por la cual los mayores grados de educación se presentan en los hogares más grandes.

La participación en organizaciones comunitarias no muestra un efecto importante en la función de probabilidad estudiada. Participar apenas reduce la probabilidad de pobreza en un 1%, en

tanto que incrementa la de indigencia en similar proporción. Si bien no es fácil explicar el sentido contrario en los dos casos, queda evidenciado que la participación no se constituye en un determinante importante de la condición de pobreza y podría aparecer más como una estrategia para enfrentar condiciones de carencia extrema, más que un factor que incremente las capacidades de generar mejor ingreso.

Finalmente aparece con gran importancia el indicador que expresa el acceso a condiciones adecuadas de vivienda. Este indicador es un proxi de activos, mostrando que las condiciones de habitabilidad, que se asocia con salud y bienestar en general, es muy importante. Los hogares con vivienda digna tienen una probabilidad 10% menor de ser pobres y 13% menor de ser indigentes.

Nicaragua Probabilidad de ser pobre

	Probabilidad de ser pobre	*Probabilidad de ser indigente*
R cuadrado	0.310	0.466
Jefe hombre	-1.89%	3.25%
Jefe entre 30 y 50 años	-3.66%	-1.89%
Jefe menor de 30 años	0.74%	-4.65%
Sector no agropecuario	-8.90%	-16.42%
Propietario	1.27%	3.31%
Calidad del suelo	-5.83%	-10.94%
Más de un perceptor de ingreso	-3.86%	-9.93%
Más de 10 años de educación del jefe	-17.01%	-21.88%
Más de 15 años de educación del hogar	3.77%	1.35%
Participación	-1.69%	0.71%
Acceso a salud	0.44%	-1.15%
Vía carreteable	-2.42%	-0.23%
Servicios públicos	-8.09%	-14.48%
Materiales permanentes de vivienda	-7.11%	-8.85%

En el caso de Nicaragua, el comportamiento de los indicadores reproduce las tendencias observadas para Panamá con algunas diferencias menores. Una posible interpretación de la menor intensidad de la relación, con respecto a lo encontrado en el caso de Panamá, puede estar en el hecho de que la población rural nicaragüense en mayoritariamente pobre, generando un efecto en alguna medida exógeno, que reduce el impacto que pueda tener los indicadores individualizados.

En general, se encuentra menor intensidad en la posibilidad predictora de los indicadores trabajados. Se destaca el efecto del sector no agropecuario que reduce la probabilidad de ser pobre o indigente en un 9% y 16%, respectivamente. La calidad de la tierra, aparece nuevamente como un importante indicador que ayuda a entender la situación de los hogares rurales respecto de la actividad agraria.

La educación del jefe del hogar es la variable que mayor nivel tiene en la posibilidad de predecir la situación de pobreza. El hacho de que el jefe de hogar haya alcanzado el umbral de los 10 años de estudio reduce en un 17% la posibilidad de encontrarse en pobreza y en un 22%, en indigencia.

La calidad de vivienda y, especialmente los servicios públicos aparecen como factores importantes para la predicción de pobreza, no así la calidad de la vía de acceso, que si bien tiene un efecto de reducir la probabilidad, se presenta en un nivel extraordinariamente bajo.

Funciones de ingreso

En el análisis que venimos haciendo en este trabajo, nos hemos concentrado en la pobreza de ingreso, definida esta como la capacidad de consumo de los hogares. Hemos visto la forma como las principales variables de características sociodemográficas y económicas de la población determinan la probabilidad de estar por debajo de un determinado umbral de ingreso, por lo tanto de consumo. En este aparte se busca tratar de encontrar las relaciones que permiten determinar la forma como el ingreso del hogar y el ingreso per cápita se relacionan con las características de los hogares.

Nótese que la diferencia en el análisis radica en que el modelo probabilístico se refiere a una condición específica, ser o no ser pobre, ser o no ser indigente. En cambio en el siguiente análisis se busca encontrar los factores que permiten predecir el nivel de ingreso de los hogares y el per cápita, como una función continua, que depende de un conjunto lineal de variables independientes. Los modelos se aproximan a una función de ingreso que se puede aplicar individualmente a un hogar en particular para definir el ingreso que debería tener dadas estas características.

La función lineal de ingreso se puede definir de la siguiente forma:

$$Y = \alpha X_1 + \beta X_2 + \gamma X_3 + \lambda X_4 + \ldots + \theta X_n + K$$

Donde:

Y es el ingreso esperado dadas las características del hogar

$\alpha, \beta, \gamma, \lambda, \theta$ son los coeficientes estimados que determinan el aporte que cada unidad adicional de la variable correspondiente hace al ingreso total o per cápita, según el caso

$X_1, X_2, X_3, X_4, \ldots X_n$ son las variables independientes que están incluidas en el modelo de estimación

K es la constante de ajuste de la regresión, es decir un valor fijo y constante que en cada función permite calcular el valor total del ingreso.

Para la estimación de las funciones se utilizó la técnica de regresión lineal múltiple, después de hacer un proceso de análisis de correlaciones y de errores de muestreo para seleccionar los indicadores de mayor interés y mejor comportamiento en la especificación del modelo.

El conjunto de variables independientes se definió de conformidad con las grandes preguntas que han guiado esta exploración micro de la pobreza de ingreso. Se busca establecer la forma como cada uno de los aspectos demográficos, sociales y económicos que caracterizan el hogar se combinan para predecir un ingreso determinado.

Los indicadores se han definido de acuerdo con los tres componentes básicos de capital, humano (edad, educación, sexo, calidad de vida), productivo (activos y sector de actividad) y social (participación en actividades colectivas). Las variables incluidas en cada país difieren ligeramente por condiciones de especificación, pero se ha hecho el esfuerzo de hacerlas comparables sobre la base de buscar la estimación de la significancia de asociación entre ellas y el ingreso. En algún sentido se busca más una aproximación a comprender el comportamiento de

cada atributo o característica del hogar que pretender la mejor regresión de estimación de ingreso. Por esta razón se presentan los modelos buscando comparabilidad, como esencia del análisis de las hipótesis que se tienen sobre los efectos de un conjunto de características sobre el ingreso.

Con el propósito de mejorar la estimaciones, antes que hacer más complejas las funciones, se buscó controlar las variables claves que se han definido en los análisis anteriores, lo cual permitió hacer las estimaciones de funciones de ingreso, controlando cuatro variables claves como son, el sexo del jefe, para lo cual se corrieron las regresiones para hombres y mujeres separadas; por grupo de edad del jefe, definiendo tres grupos de edad de acuerdo con el comportamiento anotado de ciclo de vida del hogar, permitiendo la estimación de las funciones para tres grupo de edad del jefe, menores de 30 años, entre 30 y 50 y mayores de 50; por sector económico del cual recibe el hogar sus ingresos, en dos grupos, agrícola y no agrícola; y el cuarto control se hizo por situación de pobreza, en tres grupos, no pobres, pobres e indigentes.

En las tablas siguientes se presentan los resultados de las regresiones incluyendo los coeficientes de regresión, que en general se consideran aceptables, salvo algunas excepciones. No se incluyen los niveles de significancia ni los errores, los cuales, en todos los casos cumplen con la condición de cualidad para la inclusión de los estimadores. Esto ya que fue criterio de definición de las variables que finalmente fueron mantenidas para las estimaciones.

Todas las variables actúan como variables continuas, ya sea porque entran sus valores originales o porque se estiman como variables binarias, 1 si, 0 no, para el caso de sexo, propietario, sector económico participación comunitaria, servicios públicos y materiales. El caso de la edad del jefe se prefirió esta misma estrategia por grupo de edad que la de la variable continua o cualquier ajuste, debido a problemas encontrados en la especificación, ante las diferentes pruebas.

Las siguientes son las funciones de ingreso total del hogar e ingreso per cápita para el total de la población rural de Panamá y Nicaragua.

Panamá Función de ingreso

	Ingreso total	*Ingreso per cápita*
R Square	0.401	0.381
Constante	-1339.271	-273.321
Jefe hombre	214.805	41.501
Jefe entre 30 y 50 años	139.087	2.088
Jefe menor de 30 años	-74.133	-72.056
Sector no agropecuario	374.139	172.544
Propietario	154.636	-17.275
Valor del alquiler que pagaría	0.816	0.528
Perceptores de ingreso	193.197	-7.216
Años de educación jefe	24.834	11.628
Participación comunitaria	170.341	10.654
Materiales permanentes vivienda	298.260	96.190
Servicios públicos	10.439	11.926

En Panamá se observan diferencias entre los coeficientes para el ingreso total y el ingreso per cápita. Nótese que si bien el ingreso del hogar es importante como unidad económica, los resultados del nivel de ingreso no necesariamente implica una mejor calidad de vida. Si bien todas las variables, a excepción de la correspondiente a edad del jefe menor de 30 años, son

positivas, en el cálculo de la función para el ingreso por persona difiere, teniendo una relación negativa para la variable de propietario y preceptores de ingreso, adicional a la de grupo joven de edad del jefe.

Se observa en general la gran importancia que tiene el sector económico, con un peso importante para el sector no agropecuario. Igualmente el efecto de las condiciones de vida, reflejado en los altos coeficientes para materiales de la vivienda. Si bien los preceptores de ingreso tienen un peso importante en el ingreso total, presentan una relación negativa con el ingreso per cápita, mostrando nuevamente que el número de trabajadores aumenta el ingreso total, pero reduce el personal.

Un hecho importante es el de la relación con el hecho de ser propietario que indica que afecta el ingreso total en forma positiva, pero negativa al per cápita, efecto asociado con la demanda de mano de obra de las actividades agropecuarias, que determina que son muchos más los que trabajan, pero con condiciones de productividad y remuneración significativamente menores. La variable correspondiente a la calidad del suelo, analizada sobre el proxi de valor contingente (disponibilidad a pagar por una tierra), indica que es positiva en ambos casos, mostrando como el problema no es la tenencia de la tierra, sino la calidad de la misma.

En el caso de Nicaragua se presentan efectos muy similares a los observados para Panamá, con algunas diferencias menores pero significativas. La más notoria en el efecto negativo de la propiedad de la tierra, que combinado con el alto coeficiente de actividades no agropecuarias, indica que la diferencia por sector económico es más importante.

Nicaragua Función de ingreso

	Ingreso total	*Ingreso per cápita*
R Square	0.501	0.423
(Constant)	-1567.846	2.983
Jefe hombre	659.726	152.596
Jefe entre 30 y 50 años	100.148	15.350
Jefe menor de 30 años	61.799	-36.563
Sector no agropecuario	730.624	191.579
Propietario	-254.829	-125.368
Valor del alquiler que pagaría	3.008	0.724
Perceptores de ingreso	831.681	68.192
Años de educación jefe	116.398	35.924
Años de educación del hogar	47.998	-6.799
Participación comunitaria	70.756	4.533
Puesto de salud en el vecindario	15.343	6.489
Vía carreteable	204.817	106.239
Servicios públicos	620.523	176.221

En este caso es posible ver el efecto que tiene la presencia de vía carreteable como un factor determinante, con mayor impacto que en Panamá, donde las proporciones de población rural sin vía son extraordinariamente menores que en Nicaragua, lo mismo ocurre con el caso de los servicios públicos. Esto indica que los programas de dotación de condiciones básicas de servicios son mucho más importantes en Nicaragua que en Panamá.

Panamá Funciones de ingreso por sexo del jefe

	Hogar		*Percápita*	
	Hombres	*Mujeres*	*Hombres*	*Mujeres*
R Square	0.436	0.954	0.461	0.565
Constante	-1232.162	-475.954	-278.843	106.459
Jefe hombre				
Jefe entre 30 y 50 años	145.917	152.377	-3.864	37.382
Jefe menor de 30 años	-78.938	187.461	-75.280	-13.266
Sector no agropecuario	451.010	5.303	208.893	-2.208
Propietario	143.123	49.768	-28.186	-75.989
Valor del alquiler que pagaría	1.233	0.020	0.764	0.063
Perceptores de ingreso	180.546	236.819	-9.310	-5.363
Años de educación jefe	26.081	12.248	13.387	2.613
Participación comunitaria	143.948	342.211	-2.798	98.117
Materiales permanentes vivienda	317.448	95.235	100.398	36.771
Servicios públicos	-5.602	29.592	-23.651	7.530

Nicaragua Funciones de ingreso por sexo del jefe

	Hogar		*Percápita*	
	Hombres	*Mujeres*	*Hombres*	*Mujeres*
R Square	0.484	0.867	0.419	0.635
(Constant)	-805.821	-1035.238	182.135	86.379
Jefe hombre				
Jefe entre 30 y 50 años	32.361	477.223	-31.403	23.179
Jefe menor de 30 años	-41.491	655.996	-64.264	97.858
Sector no agropecuario	800.127	146.106	223.278	-14.033
Propietario	-229.212	-695.754	-126.046	-140.660
Valor del alquiler que pagaría	2.937	7.251	0.720	0.894
Perceptores de ingreso	802.852	518.695	58.766	62.478
Años de educación jefe	119.289	86.893	36.291	39.623
Años de educación del hogar	43.689	51.637	-7.885	0.510
Participación comunitaria	152.07	-239.479	11.124	0.366
Puesto de salud en el vecindario	9.264	111.522	5.786	15.908
Vía carreteable	249.05	-209.902	121.402	-43.350
Servicios públicos	662.84	-360.657	188.164	46.514

Panamá Funciones de ingreso por edad del jefe

	Hogar			*Percápita*		
	Menores de 30	*Entre 30 y 50*	*Mayores de 50*	*Menores de 30*	*Entre 30 y 50*	*Mayores de 50*
R Square	0.090	0.309	0.627	0.108	0.331	0.936
Constante	-851.312	-981.017	-981.017	-115.659	-115.659	-531.870
Jefe hombre	-64.081	196.371	196.371	-17.867	-17.867	61.414
Jefe entre 30 y 50 años						
Jefe menor de 30 años						
Sector no agropecuario	92.704	364.961	364.961	-6.210	-6.210	232.320
Propietario	165.319	44.134	44.134	-25.700	-25.700	-54.438
Valor del alquiler que pagaría	0.095	1.557	1.557	0.214	0.214	0.062
Perceptores de ingreso	287.455	134.908	134.908	31.103	31.103	10.207
Años de educación jefe	40.841	16.865	16.865	36.691	16.691	7.120
Participación comunitaria	-94.089	239.944	239.944	7.470	7.470	34.354
Materiales permanentes vivienda	82.214	342.846	342.846	20.224	20.224	111.380
Servicios públicos	88.623	-78.145	-78.145	-6.074	-6.074	34.863

Nicaragua Funciones de ingreso por edad del jefe

	Hogar			*Per cápita*		
	Menores de 30	*Entre 30 y 50*	*Mayores de 50*	*Menores de 30*	*Entre 30 y 50*	*Mayores de 50*
R Square	0.075	0.363	0.909	0.110	0.381	0.720
(Constant)	32.433	-1795.781	-1123.12	2.765	-33.650	88.293
Jefe hombre	-51.002	717.366	845.672	107.030	134.927	243.272
Jefe entre 30 y 50 años						
Jefe menor de 30 años						
Sector no agropecuario	461.18	943.834	452.03	202.928	208.334	58.533
Propietario	-23.162	-309.117	-327.65	-87.260	-118.939	-250.427
Valor del alquiler que pagaría	2.609	1.912	3.754	0.755	0.896	0.596
Perceptores de ingreso	353.816	992.262	710.973	36.283	66.867	65.559
Años de educación jefe	65.742	162.758	82.893	53.765	43.145	30.624
Años de educación del hogar	23.42	47.109	38.573	-3.508	-6.625	-7.800
Participación comunitaria	759.861	-151.753	-244.645	49.934	50.807	-138.249
Puesto de salud en el vecindario	24.393	30.357	-19.926	8.944	4.109	5.628
Vía carreteable	266.981	208.88	195.492	34.931	110.397	169.361
Servicios públicos	22.384	890.84	-30.139	80.088	161.415	327.168

Panamá Funciones de ingreso por sector económico

	Hogar		*Percápita*	
	Agropecuario	*No agropecuario*	*Agropecuario*	*No agropecuario*
R Square	0.624	0.6	0.575	0.317
Constante	-1413.468	-591.247	-105.085	-91.679
Jefe hombre	207.774	258.185	7.244	86.229
Jefe entre 30 y 50 años	362.292	-834.47	-125.002	85.578
Jefe menor de 30 años	59.231	-799.351	-180.285	-21.393
Sector no agropecuario				
Propietario	194.519	58.443	-26.254	-100.087
Valor del alquiler que pagaría	1.13	0.132	0.126	1.705
Perceptores de ingreso	173.472	230.027	-8.84	6.789
Años de educación jefe	13.015	58.378	16.124	23.985
Participación comunitaria	134.522	308.763	178.451	-183.233
Materiales permanentes vivienda	328.852	97.347	87.45	45.81
Servicios públicos	-6.555	106.541	-18.69	-9.904

Nicaragua Funciones de ingreso por sector económico

	Hogar		*Percápita*	
	Agropecuario	*No agropecuario*	*Agropecuario*	*No agropecuario*
R Square	0.52	0.462	0.46	0.29
(Constant)	-480.447	-1153.154	225.798	160.916
Jefe hombre	114.021	1012.337	1.143	247.178
Jefe entre 30 y 50 años	-170.114	587.31	-53.961	58.329
Jefe menor de 30 años	14.709	425.808	-57.776	33.688
Sector no agropecuario				
Propietario	183.866	-1125.14	-64.684	-244.924
Valor del alquiler que pagaría	2.949	3.276	0.715	0.904
Perceptores de ingreso	764.563	917.077	78.597	37.328
Años de educación jefe	176.273	41.22	33.791	37.685
Años de educación del hogar	26.569	79.527	-9.202	-2.356
Participación comunitaria	464.989	-660.839	40.178	-62.37
Puesto de salud en el vecindario	-17.974	34.835	0.292	20.395
Vía carreteable	-4.205	2.866	2.692	468.096
Servicios públicos	496.775	585.712	205.743	140.922

Panamá Funciones de ingreso por estado de pobreza

	Hogar			*Percápita*		
	No pobre	*Pobre*	*Indigente*	*No pobre*	*Pobre*	*Indigente*
R Square	0.355	0.417	0.608	0.386	0.430	0.521
Constante	3.672	-2148.673	-50.420	-489.089	82.301	23.152
Jefe hombre	-5.555	395.483	59.046	106.052	-28.667	7.727
Jefe entre 30 y 50 años	121.334	190.675	122.270	20.850	-0.707	3.115
Jefe menor de 30 años	78.209	-170.048	71.556	-106.224	0.353	-4.357
Sector no agropecuario	-116.416	794.900	-99.361	334.471	-21.779	-19.437
Propietario	-152.006	432.314	9.956	32.853	-39.035	-5.908
Valor del alquiler que pagaría	0.060	0.671	-0.339	0.481	0.185	0.226
Perceptores de ingreso	208.452	229.132	119.941	-18.063	21.703	11.470
Años de educación jefe	2.416	24.868	-3.513	20.983	0.857	-0.060
Participación comunitaria	-0.650	248.893	-3.506	3.497	-1.002	1.236
Materiales permanentes vivienda	44.015	583.692	29.879	199.674	5.286	2.997
Servicios públicos	15.702	-174.371	71.937	-81.976	0.917	8.737

Nicaragua Funciones de ingreso por estado de pobreza

	Hogar			*Percápita*		
	No pobre	*Pobre*	*Indigente*	*No pobre*	*Pobre*	*Indigente*
R Square	0.474	0.522	0.553	0.454	0.255	0.302
(Constant)	3042.906	-405.804	-123.092	1466.512	114.910	92.054
Jefe hombre	1316.575	72.346	29.797	408.027	43.482	41.321
Jefe entre 30 y 50 años	1769.065	55.573	89.104	439.049	-17.285	-9.354
Jefe menor de 30 años	751.326	122.287	185.648	6.443	13.445	13.393
Sector no agropecuario	654.321	395.205	96.250	86.171	91.735	60.109
Propietario	-438.939	-141.002	-158.355	-512.625	-36.834	-39.949
Valor del alquiler que pagaría	2.440	1.342	1.093	0.680	0.167	0.129
Perceptores de ingreso	278.918	710.653	527.909	-132.189	64.423	46.474
Años de educación jefe	-53.845	11.072	-14.053	75.183	12.193	3.178
Años de educación del hogar	151.004	33.102	20.700	-12.542	-1.128	-1.429
Participación comunitaria	436.891	-42.916	-51.158	-40.266	-15.021	-0.199
Puesto de salud en el vecindario	-158.460	1.932	-0.612	54.740	-3.035	-2.394
Vía carreteable	-14.275	1.555	0.809	924.998	30.857	42.471
Servicios públicos	637.122	146.048	41.880	240.249	70.394	54.237

Las más importantes conclusiones que se pueden obtener de las relaciones que se encuentran en las funciones de ingresos segmentadas o controladas por las variables claves se pueden sintetizar de la siguiente forma:

1. La jefatura masculina actúa, tanto en el ingreso total, como en el per cápita, como una variable de alto impacto sobre los ingresos, reflejando la persistencia de una discriminación hacia la remuneración y participación laboral de las mujeres.
2. El efecto es doble, ya que, además de la discriminación en el caso de los hogares con jefatura femenina se encuentra una estructura familiar incompleta, ya que el número de preceptores se reduce o refleja una situación crítica de alguna forma.
3. Para el caso de los hogares con jefes menores de 30 años el efecto de género es menor, tanto en Panamá como en Nicaragua, mostrando un hecho relacionado con las estructuras de los hogares en formación.
4. La edad del jefe del hogar muestra consistentemente un efecto positivo para los jefes en el grupo de edad medio y negativo para los jefes menores de 30 años. Sin embargo hay excepciones que muestran que los hogares con jefaturas más jóvenes tienen condiciones de determinación del ingreso especiales.
5. Uno de ellos es la relación especial de los hogares jóvenes con jefatura femenina que tienen una notoria situación de desventaja frente a otras estructuras familiares. Puede afirmarse que un segmento altamente vulnerable es el de los hogares con jefatura femenina muy jóvenes o muy viejos.
6. De igual forma se encuentra que la relación de propiedad y calidad de la tierra actúan en forma consistente y clara al controlar por edad del jefe.
7. Igualmente se aprecia que los hogares con ingresos provenientes de actividades no agropecuarias, tienen mejores condiciones entre más jóvenes son los jefes.
8. Al analizar por sector económico, se destaca el hecho de que para los hogares que dependen de actividades primarias agrícolas, la propiedad es importante, confirmando el hecho de que el efecto negativo de la propiedad de tierra no es generalizable y que para un productor rural se muestra que sus ingresos son mayores si es propietario que si no lo es.
9. En aquellos hogares en que se presentan ingresos mayoritariamente provenientes de actividades no agropecuarias, la tenencia de tierra actúa como factor negativo al ingreso.
10. El número de preceptores de ingreso aparece como la variable más importante en las funciones de ingreso total, explicando una porción muy alta de ingreso. Sin embargo en las funciones estimadas para el ingreso per cápita, esta relación es inversa con especial importancia en el grupo de hogares con jefatura masculina, hogares con dependencia del sector no agropecuario y en los no pobres.
11. Nótese que es en estos grupos, donde la vulnerabilidad es menor y donde, en consecuencia la estrategia de muchos trabajadores por unidad familiar no es la mejor. Obviamente esto tiene relación con una mejor calidad del ingreso y trabajo.
12. La expectativa de encontrar una mayor relación, o mejor, una mayor incidencia de la educación del jefe, se encuentra reflejada con claridad en las funciones. Es una relación

positiva que indica que incrementos en la educación de los jefes tendrían un altísimo impacto en los ingresos.

13. Nótese que los coeficientes se incrementan en forma importante en los grupos de no agrícolas, jefes jóvenes y no pobres, los cuales tienen niveles educativos mayores, confirmando que los retornos de la educación son importantes por encima de un umbral determinado. Antes de este umbral es poco el efecto de incrementos en la educación, estableciendo una gran preocupación por los esfuerzos que realmente deben hacer los países en este campo.
14. La calidad sigue siendo un factor muy importante en la mejoría del impacto de la educación.
15. La participación comunitaria, como una estimación aproximada de capital social, al reflejar la existencia de organizaciones y la participación de los hogares en ella, no dejan muy satisfactorias conclusiones. De hecho los niveles de participación no son muy altos, no superan el 17% en ninguno de los dos países.
16. Pero además de esto los comportamientos poco definidos de los coeficientes indican que no es muy clara la relación de la participación y el ingreso. Puede deberse a que este aspecto puede ser una estrategia "desesperada" de los más pobres, lo cual lo asocia a su situación, pero de la cual no es mucho lo que se puede esperar tal como lo demuestran las funciones para los grupos menos vulnerables, en particular la de los no pobres y hogares vinculados al sector no agropecuario, que tienen relaciones inversas entre la participación y el ingreso.
17. En Nicaragua, a diferencia de Panamá, fue posible hacer una aproximación a efectos de vecindario, siendo posible construir indicadores de localización en términos de accesos y servicios.
18. Las vías y los servicios actúan en forma importante con efectos positivos sobre el ingreso, pero especialmente en las poblaciones menos vulnerables.
19. Es de notarse que los servicios individualizados pesan más que los efectos comunitarios.

Los resultados de las estimaciones de funciones de ingreso ofrecen grandes posibilidades, sin embargo en el ejercicio realizado queda claro que es necesario incrementar las muestras para encontrar resultados más confiables, lo cual puede ser posible sobre la base de agregación de diferentes muestras. Lamentablemente en el presente ejercicio no se logró conformar una base única con los dos países, debido especialmente, a las grandes diferencias de ingreso y situación de pobreza de los dos países. Esto que puede ser una virtud deja un problema al tener un vacío en situaciones intermedias que deberían de permitir mejorar las estimaciones.

ESTUDIOS DE CASO

PROYECTO DE POBREZA RURAL Y RECURSOS NATURALES DE PANAMA: UN NUEVO MODELO DE INTERVENCIÓN PARA EL COMBATE A LA POBREZA

Antecedentes:

Panamá puede considerarse el país más próspero de la región, con una tasa de crecimiento del 3.5% en 1996 y más del 4% en 1997, baja inflación, y un ingreso percápita de 2,880 dólares (1996). Paradójicamente, en términos de niveles de bienestar, existen marcadas diferencias entre las provincias, distritos y grupos humanos del país y, a pesar del crecimiento del gasto social, las desigualdades se incrementaron en términos reales. Como referencia, la evolución del coeficiente de GINI[2] basado en el ingreso fue estimado en 56.3 en 1970; 55.4 en 1983 y 58 en 1997 sin incluir en el cálculo la población de difícil acceso y la indígena. En 1997 el coeficiente de GINI se calculó considerando a la población excluida anteriormente y éste aumenta a 60, lo cual refleja el mayor grado de desigualdad. Hay que considerar que de acuerdo al índice de desarrollo humano calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Panamá se encuentra entre los 64 países de alto desarrollo humano (No. 45), sin embargo también es catalogado como el segundo país del hemisferio con peor distribución de la riqueza.

La Estrategia Nacional para Reducir la Pobreza, elaborada en 1991 indicaba que el 50% de la población vivía en condiciones de pobreza. La metodología utilizada se basó en los niveles de ingreso y el grado de insatisfacción de necesidades básicas, utilizando como fuente el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1990. La Estrategia proponía mecanismos de focalización para la atención de la población más pobre, pero la ejecución de esta estrategia tuvo muchas dificultades, debido principalmente a los siguientes factores:

- Ineficiencia de la economía y mala asignación de recursos por las políticas económicas basadas en el modelo de sustitución de importaciones.
- Se enfatiza la protección del trabajador asalariado y la creación de una clase media para asegurar la capacidad de compra. Unido a lo anterior aumenta el desempleo y se profundiza la mala distribución del ingreso
- Ineficiencia en la asignación del gasto público social
- Acceso limitado a los servicios básicos y la infraestructura vial y de apoyo a la producción.
- La ausencia de titulación de tierras y la inaccesibilidad a la misma incide en la pobreza rural.
- Restricción del acceso a financiamiento externo para proyectos sociales, debido al alto nivel de endeudamiento y atrasos acumulados en el pago de la deuda externa.

Para contar con datos actualizados de todo el país que permitieran conocer y analizar las causas e interrelaciones de la pobreza, decide realizar un Estudio de Niveles de Vida en 1997 (ENV) que incluyera todos los estratos sociales, las poblaciones indígenas y de difícil acceso; la dimensión, características y distribución geografica de la pobreza. Este instrumento determinó que la

[2] El coeficiente de GINI es un indicador que mide la desigualdad entre toda la población. Este coeficiente varía entre 1 y 100, a mayor valor mayor es la desigualdad.

pobreza afecta al 27.9% de los hogares y al 37.1% de la población, concentrándose principalmente en el área rural y entre la población indígena. Entre las causas determinantes, además de las limitaciones mencionadas anteriormente, se encuentran:

- Prevalencia del modelo de gestión pública centralista que no favorece la innovación
- Limitada eficacia del Estado en la entrega de servicios sociales por la desarticulación programática y organizativa de las instituciones del sector social.
- El criterio sectorial e institucional que prevalece en la inversión social
- Falta de focalización e ineficiencia del gasto social aunado a la falta de agilidad para gastar los recursos.
- Limitada capacidad para la gestión descentralizada, diseño de proyectos con tecnología apropiada de los gobiernos provinciales, locales, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base.
- Orientación de los beneficios en función de grupos de presión, especialmente en áreas urbanas.
- Falta de sistemas adecuados de seguimiento y evaluación de impacto en los programas dirigidos a los pobres

Durante el periodo comprendido entre 1994 y 1997 se cambia el modelo económico basado en la sustitución de importaciones por un modelo de economía de mercado, con lo que se logra una recuperación económica, con una tasa promedio de crecimiento para el periodo de 2.9%. El Programa de Políticas Públicas se dirigió hacia la promoción del crecimiento económico con eficiencia y productividad, la reducción de la brecha en el nivel de vida existente entre los diferentes grupos humanos, el fomento al desarrollo de capital humano y facilitar la participación ciudadana en la toma decisiones para acciones del desarrollo nacional, provincial y local.

En el tema social, la política tenía como objetivos: desconcentrar y descentralizar la toma de decisiones y la asignación de recursos, a través del fortalecimiento de los gobiernos provinciales y municipales y la participación social; facilitar el acceso de los servicios sociales de la población más necesitada con la incorporación de la comunidad y el sector privado en la ejecución de las obras y la gestión de los servicios; y fomentar el desarrollo del capital humano transformando procesos de educación, salud, acceso a servicios, capacitación e incremento de la productividad a nivel local.

En el periodo de 1994 a 1997 las acciones más relevantes en la aplicación de la política social fueron las siguientes:

- En el sector educativo, sólo al final del periodo se aprueba la Ley 28 de 1997 que descentraliza la gestión y los recursos del sistema educativo y trata de hacer más eficiente la gestión operativa del sistema; se proyectan inversiones para mejorar la calidad de la enseñanza a todos los niveles y mejorar el acceso de los más pobres a la educación, ampliando la cobertura escolar en los corregimientos más pobres y preparando nuevos materiales didácticos y dotando de becas a los estudiantes pobres.

- En el sector salud, el Ministerio de Salud invierte en la rehabilitación de infraestructura y equipamiento de los hospitales y centros. Paralelamente inicia un proceso de reforma del sector para reforzar el modelo, organizar programas preventivos de salud pública y capacitar a los funcionarios. Se ejecuta un programa nacional de nutrición dirigido a menores de cinco años y madres embarazadas y ejecuta pequeños proyectos de producción a nivel de escuelas

y comunidades, tales como huertos escolares, granjas de gallinas ponedoras y granjas agroforestales. Realiza reformas en el sector de agua potable y saneamiento para incorporar la participación del sector privado en el manejo y financiamiento de futuras inversiones.

- Se ejecuta un programa para mejorar la eficiencia de las inversiones públicas en el sector vivienda y promover el financiamiento y producción de viviendas por parte del sector público.
- El Fondo de Inversión Social (FIS) y el Ministerio de Economía y Finanzas, con el fin de reducir la pobreza, financian la construcción de pequeñas obras de infraestructura social y económica y un programa de microcrédito a través de intermediarios financieros. El Despacho de la Primera Dama coordina el Programa Municipio Siglo XXI: Por un Desarrollo Humano Sostenible cuyo objetivo es la descentralización del estado y la participación ciudadana en la formulación de planes de acción a nivel municipal.
- En el área de desarrollo rural sostenible participan el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, la Autoridad Nacional del Ambiente y el Despacho de la Primera Dama de la República en la ejecución de varios proyectos apoyados por el Banco Mundial, FIDA y el BID. Los proyectos se dirigen a financiar actividades de promoción y capacitación de organizaciones comunitarias para transferir conocimientos, eleven la capacidad de autogestión, capacitación y asistencia técnica en el desarrollo de actividades generadoras de ingresos, reforestación social, construcción de caminos de acceso, comercialización, agricultura sostenible, titulación de tierras y fortalecimiento de organizaciones de mujeres para la producción.

La ENV de 1997 refleja que la pobreza se concentra en el área rural e indígena, en donde residen el 76% de los pobres y casi el 88% de la población en pobreza extrema. Esto supone que más del 63% de los residentes rurales e indígenas se encuentran por debajo de la línea de pobreza y el 43% se encuentran en situación de pobreza extrema[3]. Las características de los Hogares Pobres de las áreas rurales son: mayor tamaño del hogar; bajos niveles de educación de los jefes de hogar; pobres condiciones de las viviendas, sin título de propiedad y en condiciones de hacinamiento, poco acceso a los servicios básicos salud (no disponibilidad de estos servicios de atención en las áreas rurales, falta de agua potable, alta tasa de fecundidad, altos índices de desnutrición, entre otros); problemas de analfabetismo; las dificultades de acceso a la tierra o a la titulación de la misma; débiles formas organizativas; la ausencia de caminos rurales apropiados y la ausencia de infraestructura básica comunitaria.

ORIENTACIONES DE POLITICA SOCIAL PARA EL COMBATE A LA P0BREZA

La persistencia de los niveles de pobreza e inequidad indujo al gobierno a diseñar un nuevo Enfoque Estratégico en 1998, concibiendo la "pobreza no sólo como la escasez de ingreso, sino también como la carencia de capacidades para desenvolverse en la vida y participar de las oportunidades que abre el crecimiento económico"[4].

El Nuevo Enfoque Estratégico Frente a la Pobreza se dirige a aumentar la participación de la población pobre en los beneficios del crecimiento de la economía y del progreso social, procurando que haya una mayor coherencia entre el modelo de desarrollo y la equidad social.

---

[3] La línea de pobreza se establece en un ingreso anual percápita de B/. Y la de extrema pobreza en un ingreso anual percápita de

[4] "Nuevo Enfoque Estratégico frente a la Pobreza (1998-2003) aprobado por la Resolución de Gabinete No. 134 de 17 de septiembre de 1998.

Este enfoque se sustenta en el planteamiento de que la eficiencia económica cumple objetivos sociales a través de la creación de empleos y la distribución del ingreso, mientras que la inversión en capital humano aumenta la producción y eleva la productividad.

Utilizando como instrumento la eficiencia del gasto social, a través de mejorar la asignación con criterios de focalización o concentración de los recursos en quienes más lo necesitan, dirigido a mejorar los ingresos familiares y elevar la calidad de vida de la población pobre. Plantea para ello los siguientes objetivos:

- Mejorar la calidad de vida de la población pobre a través del acceso adecuado a los servicios básicos, capacitación para el trabajo, infraestructura vial y de apoyo a la producción, mejorar el acceso a la tierra y su tenencia y fortalecer programas para preservar el medio ambiente.
- Reasignar el gasto público social en términos de programas, áreas geográficas y grupos prioritarios para mejorar los niveles de equidad, eficiencia y eficacia
- Mejorar el impacto de este gasto sobre la distribución del ingreso.
- Lograr la participación comunitaria, la empresa privada y las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo de actividades y prestación de servicios dirigidos a la reducción de la pobreza.

La meta propuesta en política social es la reducción de la pobreza de 37.1 en 1997 a 30% en el año 2003. En el área rural la proyección será reducir la pobreza rural de 63.4% a 52%. El enfoque se fundamenta en siete lineamientos generales:

1. Coherencia y Articulación en el Programa de Políticas Públicas
2. Eficiencia del Gasto Social.
3. Focalización de los Gastos Sociales a los Pobres
4. Descentralización de los Gastos.
5. Participación de las Comunidades, la ciudadanía y la sociedad civil.
6. Enfoque Multidimensional y Coordinación Multisectorial.
7. Sistemas de Seguimiento a través de:

a) Monitoreo de la Pobreza y Condiciones de Vida
b) Seguimiento de la estrategia, el plan de acción y el impacto de los Gastos Públicos.

Los lineamientos específicos para ser aplicados hacia la reducción de la pobreza rural son los siguientes:

a) *Titulación de Tierras*. Agilizar el mecanismo de titulación de tierras para los pobres y facilitarles con ello el acceso al crédito y su participación en el mercado de tierras.

b) *Crédito*. Impulsar un sistema de micro-crédito y ahorro para el sector rural que ayuden a elevar la productividad y a la creación de pequeñas empresas e industrias caseras

c) *Infraestructura Básica*. Dotación de infraestructura básica como agua potable, electricidad, teléfono, caminos de acceso, centros de acopio, pequeños puentes y muelles. Estos servicios básicos se dotarán con la consulta y participación de las comunidades.

d) *Producción y Comercialización*. Fomentar la producción para el consumo familiar y el mercado, dotar de servicios de asistencia técnica y capacitación y motivar hacia formas asociativas y los mecanismos de mercado.

e) *Recursos Naturales*. Impulsar programas de reforestación en áreas desbastadas y preservar las cuencas fluviales.

CAMBIOS POLÍTICOS EN 1999 Y SU IMPACTO EN EL PROYECTO.

El gobierno que inició en 1999 priorizó las acciones contra la pobreza y elaboró en marzo de 2000 la Política y Estrategia de Desarrollo Social 2000-2004. Los objetivos principales están dirigidos a fortalecer la democracia mediante la eficiencia, la equidad y la participación; incrementar la eficacia y eficiencia de la inversión social, garantizar que el gasto y la inversión social jueguen un rol positivo en la redistribución del ingreso, especialmente en la redistribución equitativa de oportunidades, la descentralización del poder y la participación de la sociedad civil[5].

La propuesta del gobierno para institucionalizar la política social se encamina hacia la desburocratización, capacidad institucional, coordinación inter-institucional e intersectorial, focalización, descentralización, participación ciudadana, rendimiento de cuentas y la realización de Cabildos Ciudadanos para el análisis de necesidades, negociación, priorización, toma de decisiones y aplicación transparente de mecanismos de rendimiento de cuentas.

PROYECTO DE POBREZA RURAL Y RECURSOS NATURALES

1. Enfoque

El proyecto está diseñado y focalizado en base a dos componentes que están relacionados: El primero se dirige hacia la región de mayor pobreza rural, en donde las condiciones ambientales, sociales y económicas han provocado la expulsión de grandes sectores de población en busca de áreas donde poder conseguir mejores tierras; el segundo componente es ambiental dirigido a las áreas de mayor biodiversidad, con el propósito de preservar y manejar los recursos en forma sostenida. Estos dos componentes funcionan por separado, siendo ejecutado el primero por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y el segundo por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM). Para el primer componente sólo se ha contemplado acciones ambientales en cuanto a reforestación, conservación y mejoramiento de suelos y la preservación de las cuencas fluviales. Para efectos de este estudio nos referiremos únicamente al componente de Pobreza Rural.

a) Enfoque de desarrollo

El modelo de desarrollo contemplado en las políticas públicas está dirigido al mercado, al logro del crecimiento económico con eficiencia que debe conducir al mejoramiento del ingreso y la generación de empleo. Logrado el crecimiento económico se pretende alcanzar mayores niveles de equidad social utilizando el gasto público para reducir la pobreza. En esta política de reducción de la pobreza el gobierno procurará la participación comunitaria, de la sociedad civil y la empresa privada.

Si se conceptualiza la pobreza como la escasez de ingreso y la carencia de capacidades para desenvolverse en la vida y participar de las oportunidades que abre el crecimiento económico, el proyecto se concibe coherente con la política social del gobierno enmarcado en el Nuevo Enfoque Frente a la Pobreza aprobado en 1998 y en la Política , al concertar esfuerzos necesarios para reducir la situación de abandono del área rural con énfasis en la creación de empleos e ingresos, generando actividades productivas, tanto en actividades agrícolas y no agrícolas y

[5] Política y Estrategia de Desarrollo Social 2000-2004, Marzo 2000. Pág.63-64

manejo de los recursos naturales del país. Además se parte de la concepción de la importancia de partir de una generación de capital humano y social para que las mismas comunidades se inserten en el modelo a través del fortalecimiento de sus capacidades para la autogestión, de manera que el proceso sea sostenible en el tiempo. Abarca tanto actividades productivas como la atención a los principales problemas sociales del área como es la disponibilidad de servicios básicos de educación, salud, infraestructura social, vial, la dotación de capital de trabajo y tecnológico, la reconversión productiva y la recuperación de áreas degradadas.

b) Enfoque de territorio

Para el proyecto fueron seleccionados los corregimientos y distritos de mayor incidencia de pobreza rural no indígena, ubicados en las provincias de Veraguas, Herrera y Los Santos. Aunque abarca una amplia región, el proyecto utiliza una metodología participativa que surge de la base de las comunidades locales para subir a nivel de corregimiento y de Distrito (Municipio). Al proyectarse sobre la demanda de la población pobre, esta demanda de necesidades es prevista en forma integral, como integral son los indicadores que caracterizan la pobreza. Si bien al inicio del proceso se contempla el trabajo a nivel de comunidades, lo cual reducía la visión a un ámbito muy localista, esta visión se amplia al plantear el Corregimiento como unidad territorial de planificación estratégica para continuar el proceso hacia los límites del distrito y provincial, lo cual favorece para una planificación territorial más integral. Por la duración del proyecto no se espera que el proceso pueda llegar a involucrar hasta el nivel provincial. No obstante debe facilitar que la región se inserte en el modelo de desarrollo del país.

El enfoque de territorio exige una mayor descentralización, transfiriendo las responsabilidades y competencias del sector público central hacia las entidades públicas y semipúblicas locales y la participación de organizaciones y empresas privadas.

A pesar de ser ejecutado por una institución del sector agropecuario, el proyecto fue concebido como multisectorial, con orientación al crecimiento económico tanto agropecuario como no agropecuario (turismo), para incrementar el empleo y el ingreso. Involucra al sector social para favorecer la dotación de servicios básicos, motiva hacia la creación de capital humano y social e incluye el mejoramiento ambiental a través de la reforestación social, la protección de cuencas y la reconversión tecnológica para un mejor manejo de los suelos.

En este sentido el proyecto contempla el desarrollo de planes estratégicos comunitarios a nivel de corregimiento, de municipios y de la provincia. El enfoque territorial toma el corregimiento como unidad central con una visión holística, con lo cual incorpora las fuerzas vivas del corregimiento en el proceso de diseñar el plan estratégico, tales como organizaciones de la sociedad civil, del sector público y privado, educadores, comerciantes, productores agropecuarios, iglesias, gobierno y otros. Trata de involucrar a todos los sectores en la atención de las necesidades y las propuestas del plan de acción en materia de salud, educación, producción agropecuaria y no agropecuaria, obras públicas y otros, a través del establecimiento de alianzas estratégicas y colaboración con otras instituciones.

c) Enfoque económico productivo.

El apoyo al sector productivo está contemplado en el proyecto a través de la creación del Fondo Agrícola de Desarrollo Rural Sostenible (FADERS). Con este fondo se enfatiza el control local de recursos y se asigna a las comunidades rurales, organizaciones de base, organizaciones de

mujeres rurales, cooperativas, organización de pequeños agricultores y los gobiernos locales y municipales, que cumplan con los criterios de asignación de recursos y requisitos técnicos.

Para mecanismos operacionales de asistencia y apoyo a la producción el FADERS se divide en fondos no reembolsables y los reembolsables. Los fondos no reembolsables responden a la demanda comunitaria y requiere de un aporte comunitario, como porcentaje del monto total del proyecto. Los sub-proyectos elegibles con este fondo incluyen:

- Infraestructura productiva, vial, energética, social y ambiental, para lo cual la comunidad debe aportar el 10% del monto total de la obra y tienen que ser aprobados por el Comité de Desarrollo Sostenible
- Producción comunitaria para autoconsumo con el propósito de mejorar la seguridad alimentaria, estimular la innovación o diversificar la producción. El aporte comunitario es del 20%.
- Protección y manejo ambiental, con un aporte comunitario del 10%.
- Fortalecimiento de las capacidades organizacionales y apoyo para la ejecución de sub-proyectos. Requieren un aporte local del 30%.
- Capacitación y asistencia técnica, con un aporte comunitario del 10%
- Estudios de Preinversión que sean necesarios, sin aporte comunitario.

Los fondos no reembolsables están destinados al fomento del sistema de financiamiento rural y apoya sub-proyectos rentables económicamente, sub-proyectos individuales o colectivos privados, el cual opera a través de intermediarios financieros locales, como Cajas Rurales, ONG, asociaciones de productores, Cooperativas o gobiernos locales que demuestren capacidad gerencial y administrativa y tengan personería jurídica.

El proyecto no delimita ni define en concreto los sub-proyectos productivos que serán considerados para la aplicación del fondo, menciona áreas como forestería (en el caso del componente ambiental), agroindustrias (procesamiento de queso, café, frutas y madera), tecnología agrícola y producción de algunos rubros como otoe. Deja al criterio de las comunidades y corregimientos la elaboración de los planes estratégicos y la priorización de las áreas de acción.

d) Enfoque sobre externalidades

La implementación de algunos Sub-proyectos supone, de acuerdo al proyecto, tanto impactos negativos como positivos a nivel ambiental. Por ejemplo, la rehabilitación de la infraestructura rural como vías de acceso, irrigación en pequeña escala, facilidades de procesamiento y mercadeo, requerirán medidas de mitigación que deben ser fijadas por la autoridad ambiental (ANAM). Sin embargo también se contempla el apoyo a proyectos de reforestación, manejo de pastos y manejo de cuencas que tendrán impactos ambientales positivos, así como acciones en áreas de biodiversidad

El proyecto dirigido a la pobreza rural, al crear mejores condiciones de vida en la población puede además tener un impacto positivo en la preservación de las áreas de gran biodiversidad, al mitigar el proceso migratorio hacia estas áreas. Esto está contemplado dentro de la lógica del proyecto al integrar dos componentes relacionados con la migración.

La creación del capital social y del capital humano se encuentra como objetivo del proyecto al dirigirse, mediante metodologías participativas, a la generación de una nueva institucionalidad

basada en intereses comunes, llegar a consensos sobre las prioridades locales y generar discusiones frente a la creación de una visión común territorial.

2. Modalidad de intervención

Los esfuerzos realizados con proyectos anteriores de combate a la pobreza rural a través de inversiones millonarias no han dado los resultados esperados. La población pierde confianza porque continua creciendo la pobreza y la desigualdad social, la deforestación y degradación de los suelos ha ido en aumento y las intervenciones han sido insostenibles.

En las últimas décadas en Panamá se han destinado bastantes recursos para ampliar la cobertura de servicios públicos de educación, salud, agua potable, caminos y carreteras y electricidad. Han funcionado proyectos en las áreas rurales con la finalidad de mejorar los niveles de vida de la población. Se han cuantificado los logros en materia de salud a través de las tasas de natalidad y mortalidad, especialmente la infantil, los cambios experimentados en la reducción del analfabetismo y la ampliación de la cobertura educacional. A pesar de ello, persisten las condiciones de pobreza y de exclusión social, la mala distribución del ingreso y la riqueza nacional y la masiva migración hacia las áreas urbanas.

La intervención estatal es necesaria para atender el conjunto de carencias en las áreas y poblaciones en situación de pobreza, redistribuir recursos para los que no pueden participar de los beneficios del crecimiento económico. Esta intervención, sin embargo, ha sido de tipo paternalista, dirigida y gestionada desde las altas oficinas gubernamentales sin ninguna participación de la población afectada en el análisis de los problemas, en la toma de decisiones y en la gestión de las actividades de los proyectos. Este modelo de intervención, a través de proyectos de atención a la población pobre y rural, no tuvo en cuenta a los verdaderos actores del cambio, la sostenibilidad social, cultural y ambiental y menos aún la sostenibilidad económica, de manera que terminado el periodo de ejecución del proyecto, la población permanecía inalterable, sin conciencia de su propia realidad ni capacidad para poder resolver problemas prioritarios y mucho menos iniciativas para salir de las malas condiciones de vida.

Los cambios en el modelo de intervención están probándose con los proyectos actuales de Combate a la pobreza, como el Proyecto de Pobreza Rural y Recursos Naturales (Banco Mundial), el Proyecto de Desarrollo Sostenible de Darién (BID), el Proyecto Pro Darién y de la CCC (FIDA), Biodarién y otros proyectos más pequeños. La implementación del nuevo modelo de intervención estatal dependerá no sólo del diseño de los proyectos y la bondad de las inversiones, sino también de la voluntad política y la capacidad de adaptación de las instituciones y funcionarios públicos, y en especial de los que atienden los proyectos.

El nuevo modelo de intervención está contemplado en el PPRRN y se basa principalmente en formar y reforzar las capacidades locales para enfocar las prioridades, tomar decisiones y gestionar sus propios proyectos de desarrollo para cuando el proyecto haya terminado.

Las audiencias de intervención definidas en el proyecto son cinco:

- MIDA – ANAM
- Organizaciones No Gubernamentales, como facilitadores del proceso
- Autoridades Políticas (Representantes de Corregimiento, Alcaldes, otras instituciones
- Beneficiarios, a través de los Comités de Desarrollo Sostenible (CDS)

- Alianzas Estratégicas, con otras instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y sector privado.

a) Temporalidad de la intervención.

El proyecto está concebido como proyecto piloto por un periodo de cinco años y se basa en un proceso de fortalecimiento de las capacidades locales (capital social y humano), de autogestión y formación de alianzas estratégicas. Los componentes del proyecto, si bien están integrados se cumplen actividades por fases, se prioriza la formación de las capacidades a través de la contratación de servicios de los agentes que acompañarán a las comunidades durante el proceso, estas capacidades se fortalecen a través de la ejecución del Fondo Agrícola de Desarrollo Rural (FADERS) que hace posible la práctica en el uso del método de aprender-haciendo, primero con proyectos de atención a necesidades básicas priorizadas por las comunidades y cuya atención se ha descuidado anteriormente. Esta fase permite la adquisición de experiencias en administración de fondos y ejecución de proyectos, así como encamina a las organizaciones locales hacia la autogestión para posteriormente entrar en proyectos productivos y de generación de ingresos, cuyo manejo es más complicado al tratarse de fondos reembolsables y manejo de créditos. Las capacidades generadas en el proceso facilitarán las acciones a largo plazo y autogestionadas por las comunidades, para que sean sostenibles, siempre y cuando se enmarquen o formen parte de las estrategias de desarrollo nacional.

La formación y desarrollo de capacidades es un proceso continuo y flexible adaptado a las necesidades y las particularidades en el ámbito geográfico y social, por lo cual no puede circunscribirse a la duración de un proyecto,

b) Mecanismos de puesta en marcha

La estrategia cuenta con cinco instrumentos de trabajo, a través de los cuales se operativiza el proyecto:

- Capacitación en el fortalecimiento de las capacidades locales para la interacción y la autogestión, a través del Comité de Desarrollo Sostenible.
- Contratación de Servicios de ONG y otras organizaciones como facilitadores del proceso, acompañamiento a las comunidades, asistencia técnica la aplicación de metodologías participativas.
- FADERS, como entidad financiera para apoyar las demandas de las comunidades expresadas en el plan estratégico del Corregimiento y posibilitar la aplicación del método "aprender-haciendo".
- Alianzas Estratégicas con otras instituciones fuera del MIDA y ANAM, con el fin de dar la visión holística contemplada en los planes estratégicos y unir esfuerzos para la ejecución de subproyectos priorizados por las comunidades que no están al alcance del FADERS.
- Apalancamiento de Recursos para complementar acciones que se han priorizado, tanto la contraparte de las comunidades, como la consecución de otras fuentes de financiamiento con el fin de lograr el desarrollo de las comunidades y el fortalecimiento de las acciones de autogestión.

El estilo de trabajo trata de unir esfuerzos para que la inversión y el gasto social se aplique en forma más eficiente y eficaz evitando las acciones aisladas y generando sinergia entre las instituciones gubernamentales y de éstas con la sociedad civil. El proceso implica la búsqueda de interacciones positivas a nivel local para evitar la duplicación de esfuerzos, como se observa

en algunas regiones beneficiadas con varios proyectos, creando cada uno su propio mecanismo de intervención sobre una misma acción, e incluso creando cada uno su propia organización o comité local, con la sobrecarga de trabajo en las mismas.

La metodología de trabajo se concretiza en facilitar la participación comunitaria organizada para la toma de decisiones dotándolas de servicios de apoyo para la gestión e implementación participativa de los proyectos y la responsabilidad de las comunidades en la administración de recursos, planificación de actividades y el logro de resultados.

La estrategia de autogestión se implementa con un enfoque de proceso dirigido hacia la generación y fortalecimiento de capacidades locales y no sólo a la construcción de infraestructura, mejoramiento de ingresos y creación de nuevas organizaciones. Para ello se aplicaron dos conceptos importantes: aprender-haciendo y la generación de confianza entre los actores de las comunidades y entre éstos y el Proyecto.

El proceso hacia la planificación estratégica del corregimiento y la priorización de actividades a través de los planes operativos anuales, realizados a nivel del Comité de Desarrollo Sostenible, ofrece una visión holística del futuro de las comunidades y se proyectan acciones coherentes con esa visión. Los actores son las mismas personas beneficiarias, quienes tienen la responsabilidad de hacerlo bien para seguir construyendo el futuro, debe ser transparente para que la misma comunidad ejerza el control. Las ONG son entidades facilitadoras y de asistencia técnica pero no los que toman las decisiones. Las instituciones gubernamentales presentes deben atender las demandas de las comunidades y coordinar los esfuerzos a nivel interinstitucional.

A un año de implementación del proyecto se realizó una auditoría técnica que puede resumirse en una absoluta desorientación en la ejecución del mismo por parte de las instituciones responsables y del personal involucrado. Sin embargo, permitió dar una orientación y retomar la filosofía y enfoque con que se diseñó el modelo de intervención, y crear las condiciones óptimas para operativizar.

Se realizaron actividades tendientes a inducir al personal involucrado (técnicos, administrativos, promotores...) al proyecto, conociendo y creando conciencia sobre los objetivos, metodología y los resultados que se esperan, así como el rol de cada actor en los distintos niveles, sus funciones, responsabilidades y compromisos.

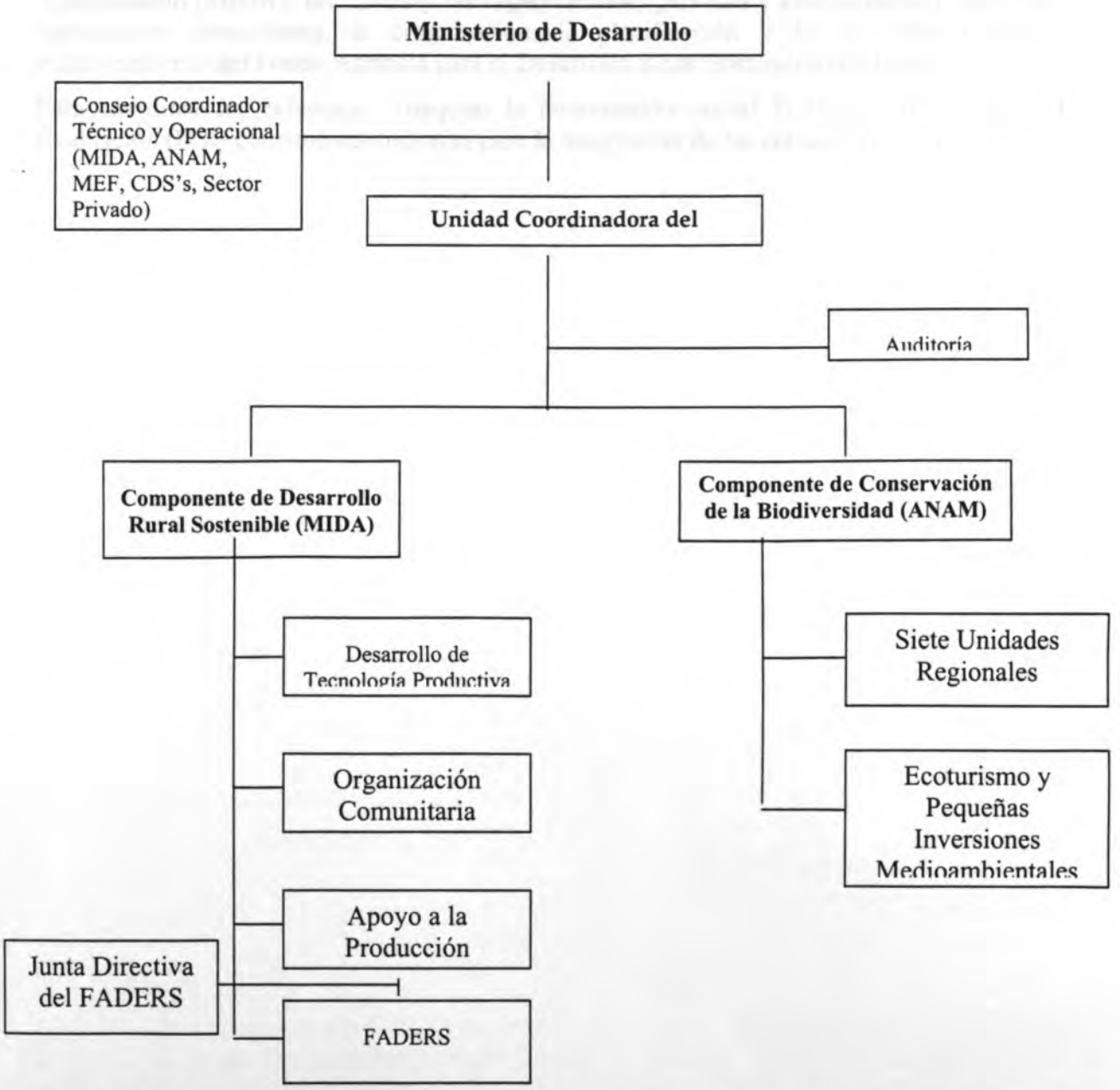
A partir de 1999 se contrataron, por licitación, Servicios de Consultoría de las ONGs que acompañarían y facilitarían los procesos comunitarios por Corregimiento. Durante la primera fase se realiza un proceso de Planeamiento Estratégico Participativo por Corregimiento, el cual consta de cinco etapas:

- Promoción del Proyecto e inducción de la Planeación Estratégica
- Diagnóstico de Problemas y posibles soluciones
- Planificación estratégica de mediano plazo
- Elaboración del Plan de Acción Comunal anual y conformación del Comité de Desarrollo Sostenible y el Comité Técnico del Corregimiento
- Subproyectos Comunitarios en el marco del Plan de Acción Comunal.

La segunda fase, la entidad facilitadora (ONG) brinda asistencia técnica directa para el acompañamiento del proceso de capacitación, orientación, fortalecimiento de las capacidades locales y ejecución de subproyectos.

El nuevo modelo de intervención para el combate a la pobreza, aplicado en este proyecto, puede resumirse como un proceso de fortalecimiento del capital social y humano de los actores involucrados, el aseguramiento de la sostenibilidad del proceso y el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad.

La estructura orgánica para el Proyecto de Pobreza Rural y Recursos Naturales fue diseñada en base a la organización de la Unidad Coordinadora y su implementación y está resumida en el diagrama siguiente:



La Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) se encuentra bajo la dependencia del MIDA y cuenta con un Consejo Coordinador, Técnico y Operacional integrado por el MIDA, ANAM[6],

[6] Autoridad Nacional de Ambiente reemplazó al antiguo INRENARE

MEF[7], CDSs y el Sector Privado. La Unidad Coordinadora del Proyecto atiende dos componentes: Desarrollo Rural Sostenible y la Conservación de la Biodiversidad, este último se administra separadamente a través del ANAM y tiene acuerdos legales y documentación distintos, por lo que no será mencionado el componente en muchos apartados de este informe.

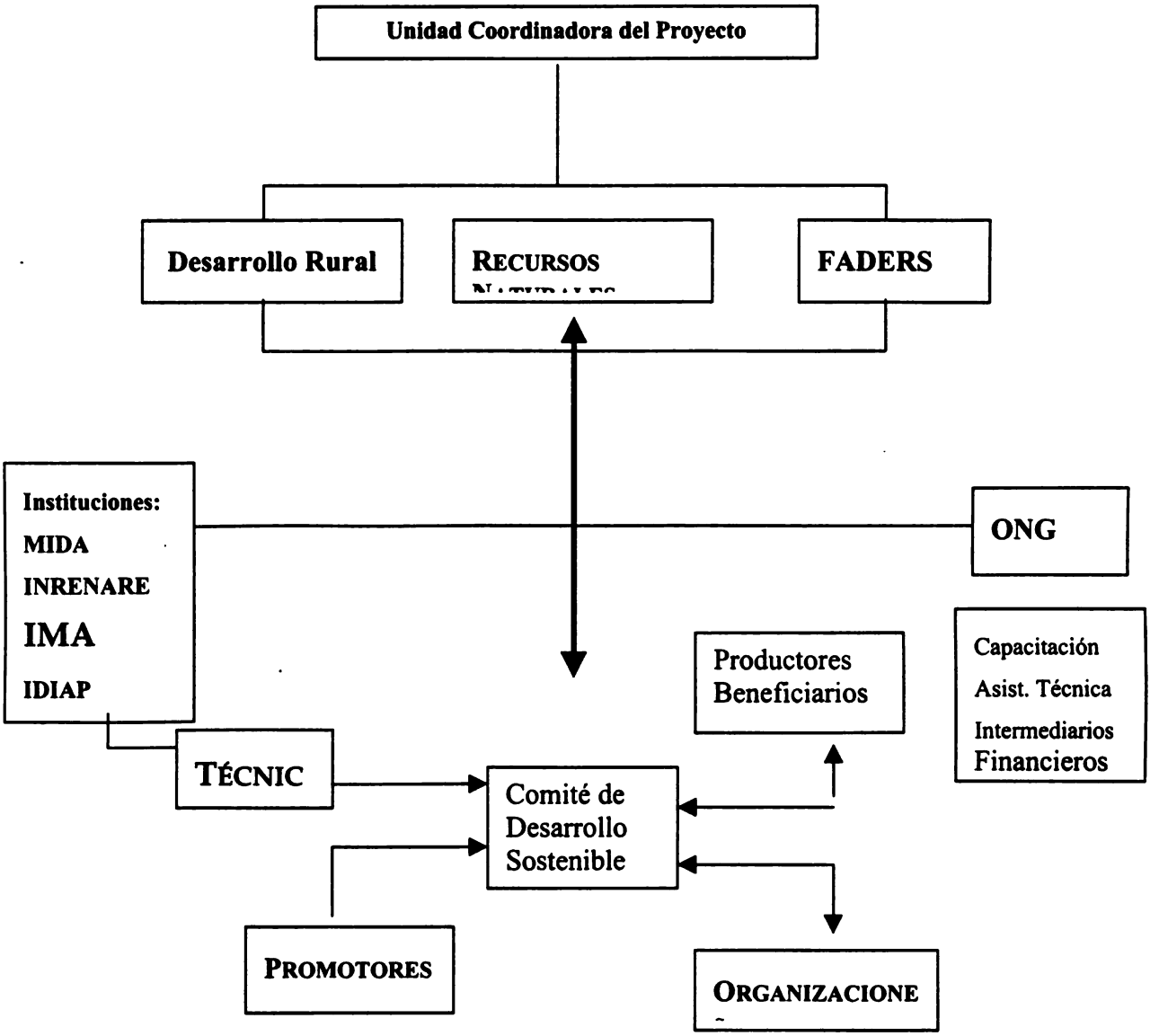
El Componente de Desarrollo Rural Sostenible se implementa por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), las ONGs y las organizaciones privadas y comunitarias y se propone la capacitación comunitaria, la organización, la planificación y la inversión a través del establecimiento del Fondo Agrícola para el Desarrollo Rural Sostenible (FADERS).

Para coordinar los esfuerzos y mejorar la intervención estatal la Unidad de Seguimiento y Evaluación (USI) concibió un diagrama para la integración de las entidades del proyecto

[7] El Ministerio de Economía y Finanzas es la fusión del Ministerio de Planificación y Política Económica y del Ministerio de Hacienda y Tesoro

PPRRN

SISTEMA INTEGRADO DE ENTIDADES



3. *Gestión*

Al tratarse de un proyecto piloto en su modelo de intervención estatal para el ataque a la pobreza, la gestión debe desarrollar estrategias de integración social y económica que haga posible la replicabilidad hacia otras áreas geográficas, especialmente del país. Esta replicabilidad se logra a través de hacer que el proceso sea sostenible en el tiempo después de que el proyecto haya terminado, que las comunidades se apropien del modelo a través de la capacitación para autogestión y que las instituciones existentes y las creadas continúen con el proceso de desarrollo comunitario en forma democrática, transparente y eficiente los objetivos persistan Evaluación de

la gestión del proyecto en desarrollo de estrategias, logros de integración del proyecto a las comunidades y sociedad.

a) Replicabilidad

Por definición, un proyecto piloto debe reunir condiciones de replicabilidad, para lo cual debe establecerse un buen sistema de evaluación y seguimiento para realizar a tiempo correcciones pertinentes que aseguren el cumplimiento de los objetivos principales y poder demostrar la viabilidad del mismo para transferir las experiencias e influir en otras áreas que no han sido beneficiadas con el proyecto, así como en otros proyectos con los mismos objetivos.

El objetivo principal contemplado en el PPRRN, referidos al componente que administra el MIDA, es la aplicación de metodologías que permitan canalizar recursos financieros a las comunidades rurales para apoyarlas en promover sistemas productivos sostenibles, reducir la pobreza rural, la degradación de los recursos naturales y la migración a través de:

- La creación de capacidades locales, a nivel de comunidades, para organizar, auto-diagnosticar los problemas, elaborar plan de actividades en forma participativa, buscar y negociar asistencia.
- Establecer mecanismos de financiamiento dirigidos a la demanda que opera en áreas de mayor pobreza, mejorar la calidad de vida y ofrecer alternativas para el manejo sostenible de los recursos naturales.

En el Plan Indicativo General que coordinó la Unidad de Planificación se precisa la replicabilidad y la multiplicación de experiencias exitosas a través del establecimiento de mecanismos metodológicos. El potencial de repetir la experiencia por parte de los responsables de política que lo lideran.

b) Sostenibilidad

La sostenibilidad en todas sus manifestaciones es la capacidad de vida de una acción o proceso a lo largo del tiempo, lo cual tiene alcance ambiental, social, económico y tecnológico. La sostenibilidad ambiental se define como el proceso de aumento de la productividad de los recursos naturales manteniendo la capacidad productiva de los ecosistemas. Esta se logra cuando es asociado con la sostenibilidad social al mejorar la calidad de vida de la gente sin comprometer el bienestar de las futuras generaciones y con la sostenibilidad económica, crecimiento y mejor distribución del ingreso.

En el diseño del proyecto el concepto de sostenibilidad se perfila como alcanzable al tomar el desarrollo en forma integral. Sus componentes de desarrollo rural y ambiental a través del fortalecimiento de las capacidades locales, la planificación estratégica y el involucramiento directo de los individuos y comunidades en el ordenamiento territorial y en la toma de decisiones, crea condiciones de sostenibilidad para el futuro.

El avance del proyecto a la fecha no permite asegurar aún la sostenibilidad, pues aunque se han logrado grandes avances en el desarrollo del capital humano y social, la participación en visualizár el futuro del territorio, la planificación y la gestión de proyectos, estos proyectos aún son de inversiones en infraestructura social y comunitaria y poco se ha avanzado en el mejoramiento de los sistemas productivos, la generación de ingresos y la conservación del ambiente.

La planificación estratégica en los Corregimientos observó todos los componentes que pueden hacer sostenible el proceso a través del fortalecimiento del capital social y humano y la aplicación de la metodología de "aprender-haciendo". La percepción de las personas y organizaciones entrevistadas es que se ha avanzado significativamente en el aprendizaje y que el proceso puede continuar si en estos momentos no existiera el proyecto ni la institución facilitadora. Sin embargo observan que aún requieren más acompañamiento para seguir aprendiendo y, sobre todo, en proyectos de generación de ingresos y ambientales que pueden hacer más sostenible la intervención.

La creación de los Comité de Desarrollo Sostenible, la capacidad de democratizar la participación, coordinar, establecer alianzas estratégicas, negociar y gestionar hace factible la sostenibilidad si las instituciones organizadas prevalecen. En este sentido habrá que esperar al menos dos años para evaluar cuantas de estas organizaciones se han mantenido.

La institución ejecutora (MIDA), en previsión de la pronta terminación del proyecto, está preparando a las direcciones regionales y agencias locales para atender directamente el proceso en los Corregimientos en los que se está interviniendo, para lo cual deben fortalecerse estas instancias.

Si se revisa el proceso de gestión a la luz de algunos elementos claves y dimensiones de la sostenibilidad para el desarrollo rural se observa que el proceso está dirigido a alcanzar esta meta:

Elementos claves:

Elementos claves	**Proyecto**
Descentralización: fortalecimiento de la capacidad, autonomía en las decisiones	Debe ser una decisión de política nacional la descentralización de la administración. Como proyecto piloto está contemplado y debe ser replicable a nivel nacional
Articulación del territorio a nivel regional y nacional en base a la equidad y sostenibilidad	La comunidad tiene una visión más clara de la realidad regional y nacional, pero no se ha concretizado a nivel de distrito y provincial
Acceso equitativo a recursos y servicios	El fondo de inversión garantiza un acceso más equitativo a recursos y servicios. La comunidad al gestionar sus proyectos puede exigir mayor equidad en los presupuestos una vez terminado el proyecto actual
Fortalecimiento de las capacidades de la población para gestionar política, económica y financieramente sus propios procesos de desarrollo.	A través de la creación del CDS, la capacitación técnica, administrativa y financiera para la autogestión.
Flexibilidad de la estrategia para adaptarla a cada unidad territorial de acuerdo a las particularidades geográficas, sociales y culturales.	La participación comunitaria en todo el proceso y el acompañamiento institucional a través de la ONG se realiza en base a las particularidades geográficas y culturales.

Dimensión	
Socio-Económica: Oportunidades de desarrollo territorial con organización, capacitación, autogestión y la interacción social interna y a nivel regional y nacional.	La planificación estratégica del Corregimiento visualiza el desarrollo sostenible y la búsqueda de alternativas para la generación de ingresos familiares.
Ambiental: El grado de desarrollo de una unidad territorial se asegura en base a los recursos naturales disponibles y de la capacidad de manejarlo con perspectiva de largo plazo.	Se realiza tanto en su componente ambiental, como en proyectos de reforestación, granjas sostenibles (grapas). Se prevé para este año implementar sistemas de producción y generación de ingresos con perspectiva ambiental y conservación de suelos.
Productiva y Tecnológica	Se incluyen actividades de producción agrícolas y no agrícolas, a través de procesos tecnológicos e insumos limpios.
Político-Institucional	El proceso de descentralización a nivel nacional es lento y aún no se dan las modificaciones necesarias en la distribución del poder hacia los corregimientos, distritos y a nivel provincial y sus instancias de gobierno local.

c) Apropiación

La apropiación se entiende como la transformación de beneficiarios a dueños incorporando a los actores como activos y capital social y no como cargas sociales. Esto puede lograrse facilitando a los pobres el acceso a los recursos, la autogestión, empleo e ingresos, promoviendo mecanismos de organización social y económica, y su participación en procesos de toma de decisiones, así como la inserción en la economía de mercado.

Los CDS son instancias de coordinación entre el Corregimiento y las entidades regionales y nacionales para la implementación de las actividades contempladas en el Plan Estratégico y están orientados a ejercer el poder local y su influencia en la provisión de recursos para el desarrollo. Están integrados por todas las fuerzas vivas del Corregimiento y son responsables de crear consenso para la selección de las mejores alternativas y el logro de la equidad a nivel interno y nacional. Estos Comités están llamados a lograr la descentralización de la función pública y a la apropiación del proceso de desarrollo local y de la toma de decisiones.

La opinión de varias instancias consultadas del proyecto es que la apropiación se encuentra implícito en las metodologías y procesos de trabajo con las comunidades y que realmente los participantes se sienten dueños por primera vez de lo que están haciendo, a la vez que se sienten comprometidos y responsables por el desarrollo de su territorio. Se han logrado algunos convenios de cooperación con otras entidades y orientación de las inversiones públicas. No obstante se mencionó también que aún tienen cierto grado de dependencia con las entidades facilitadoras y ejecutoras del proyecto, lo cual es predecible por el poco tiempo que han tenido para afianzar su poder de autogestión.

d) Institucionalización

- Impacto del proyecto en las instituciones relacionadas con el proyecto
- Formas de organización generadas en el proyecto
- Grado de respeto a las instituciones propias de comunidades y beneficiarios
- Consideraciones para la institucionalización después del final de la intervención

e) Evaluación

El Sistema de Seguimiento y Evaluación se diseñó en 1998 con el objetivo de contar con un proceso sistemático de reflexión y análisis sobre la direccionalidad del proyecto, sus resultados, logros y limitaciones. El sistema propuesto utiliza los siguientes instrumentos para el seguimiento y evaluación: informes de personal involucrados, formularios de registro y análisis de información y talleres.

El promotor comunitario (miembro del CDS) constituye el primer eslabón de la cadena para alimentar el sistema con datos de visitas, capacitaciones, demostraciones, registros de asistencia, etc. El Extensionista consolida las informaciones de los promotores y lleva el Diario del Extensionista para registrar su propia información, lo cual se ingresa en la base de datos del Sistema de Información que calcula automáticamente los porcentajes de avance. EL Coordinador de Componentes y Subcomponentes ingresan al sistema la información mensual correspondiente a la administración y finanzas, capacitaciones, mantenimiento de CDS y el seguimiento y evaluación de subproductos. Todo ello va a la Unidad de Seguimiento y Evaluación (USE).

La USE tiene las siguientes funciones:

Elaborar y presentar a la coordinación, los informes mensuales y semestrales de avances del proyecto.

Evaluar los obstáculos presentados durante la operación del sistema de seguimiento.

Revisar y promover revisiones continuas de la información y de los indicadores del sistema para ajustarse a los escenarios cambiantes.

La Evaluación consta de varias instancias:

- Evaluación participativa comunitaria. Son talleres autoevaluativos participativos de los CDS con la finalidad de que las personas reflexionen y analicen los resultados del proceso de intervención y los servicios. En esta evaluación participa la USE en tareas de apoyo y coordinación.
- Evaluación participativa a nivel del proyecto. Se realiza entre la USE y los dos componentes del proyecto (Desarrollo Rural y Conservación de la Biodiversidad) y se denomina "Jornada de Evaluación Participativa a Nivel de la UEP y la UCP". En ella se presentan y discuten los avances del proyecto, mecanismos de coordinación y relaciones institucionales, administración y seguimiento, a través de la técnica FODA. Además se dan los Lineamientos para la elaboración de Planes Operativos Anuales.
- Evaluaciones especiales para diversos temas como: evaluación de impacto ambiental, de asistencia técnica, de crédito y estudios de caso.
- Evaluaciones ocasionales. Son evaluaciones rápidas por solicitud de la USE, UCP o UEP a través entrevistas, observación participativa, reuniones de trabajo, etc.

subcomponente: Capacitación y Organización Rural, Desarrollo Tecnológico Productivo, Apoyo a la Producción, Modernización del Sistema Nacional de Areas Protegidas (SINAP) y Ecoturismo.

Para la evaluación de impacto se diseñaron asimismo los indicadores, los cuales iban a contar con encuestas de línea base, encuestas de monitoreo anual, informes trimestrales, y la Encuesta sobre la Medida de los Niveles de Vida. Si bien la línea base no ha sido establecida algunos indicadores facilitan la evaluación del proceso, pero se hace difícil la evaluación de cuánto capital social y humano ha generado el proyecto, lo cual está en proceso de diseño por consultores del Banco Mundial.

4. Impacto

Para medir el impacto en los momentos actuales del proyecto nos remitimos a la evaluación realizada por en enero del presente año (2001) con la participación de los miembros de la Unidad Coordinadora, UEP/DRS, FADERS y la Dirección de Desarrollo Rural del MIDA. Además las observaciones de campo y las entrevistas realizadas.

De acuerdo

a) Frente a capital humano

El principal logro frente al capital humano es que la persona se siente capaz de intervenir y decidir sobre su propio desarrollo a través de la capacitación y su actuar dentro del proyecto, lo cual aumentó su autoestima, pertenencia a la comunidad, la región y el país sin sentirse excluido de las políticas sociales y económicas del país. El impacto aún no puede medirse en términos de lograr avances en salud o educación, lo cual se comprobará a mediano y largo plazo, pero sí el mejoramiento de la atención en lo que respecta a una mayor dotación de agua en las viviendas, mejorar las condiciones en que opera la escuela y en los programas de nutrición a través de los comedores escolares e infantiles.

b) Frente a capital social

Puede considerarse el principal logro del proyecto, con la organización y fortalecimiento de los Comités de Desarrollo Sostenible a nivel de Corregimiento, institución que hará posible el acceso a nuevas fuentes de recursos y la cooperación entre los individuos de la comunidad y otras entidades públicas y privadas. Resulta prematuro predecir el impacto que será medido posteriormente, pero es una fuerza creada que puede sobrevivir porque las comunidades han comprobado como mejor forma de trabajar unidos. El proceso devolvió la confianza de las personas con el nuevo modelo de intervención, la autoestima al formar y fortalecer las capacidades humanas y sociales para analizar sus necesidades, priorizar y planificar la estrategia de acción comunitaria a través de toma de decisiones por consenso y la administración de los recursos. De los 73 Corregimientos contemplados en el proyecto se han organizado 67 CDS, de los cuales 57 están acompañados por 12 ONG y 58 Corregimientos disponen de Planes Estratégicos por Corregimiento. En este proceso han podido ejecutarse o poner en marcha alrededor de 600 subproyectos con una inversión de 6 millones de Balboas, de los cuales 4.63% corresponden a FADERS, 1.05 contraparte de las comunidades y 0.33 millones de otras fuentes. Según versión de algunos dirigentes de los CDS nunca se hubieran podido realizar tantos proyectos en tan poco tiempo.

Es difícil la medición cualitativa de este capital social. Sin embargo, la formación de los CDS ha logrado integrar a todos los sectores del Corregimiento por el bien común. La integración de

estos Comités ha creado nuevos tipos de liderazgo fuera del clientelismo político, al no considerar la afiliación como requisito y considerar la importancia de la participación de cada uno de ellos. Se ha comprobado la participación de todos los sectores e incluso la colaboración de personas políticas como los Representantes de Corregimiento, que en algunos casos fortalecen la gestión local para el cumplimiento del plan estratégico y las acciones prioritarias en aquellas áreas en que el Proyecto no puede apoyar.

La cultura democrática se ha visto fortalecida y se ha logrado la unificación de criterios a través del proceso. Sectores que anteriormente no congeniaban por razones políticas, de religión o culturales, se han unido durante el proceso y el enfoque de género ha posibilitado la participación de las mujeres en la toma de decisiones al integrar la directiva del CDS.

En algunos casos se han realizado alianzas estratégicas en las relaciones interinstitucionales, especialmente con el sector salud, el Fondo de Emergencia Social y el Ministerio de Obras Públicas. Posiblemente por la demora en comenzar el proceso y la pobre formación de conciencia sobre la filosofía del proyecto a nivel de funcionarios de otras instituciones. En este sentido el Proyecto debería hacer énfasis en promover las alianzas estratégicas propagando la novedad y el impacto que el nuevo modelo de intervención realiza en las comunidades.

La mayor fortaleza del proyecto ha sido la plataforma institucional y humana creada, al generar la consolidación social a través de la estructura operativa de los CDS. El proceso ha incrementado la autoestima de las personas y los grupos, al demostrar la fuerza que representa la integración, coordinación y participación democrática.

Las mujeres se han integrado efectivamente en los Comités y muchas forman parte de la directiva, lo que en algunos casos representan el 50% de los integrantes, generando un cambio representativo en la cultura de equidad en género.

c) Frente a capital físico

La ejecución del FADERS a través del fondo no reembolsable ha priorizado en la primera fase de intervención la construcción de infraestructura social, dada la carencia en las áreas de impacto. La ausencia de facilidades básicas en la mayoría de las comunidades imposibilitaba la programación y ejecución de actividades productivas que pudieran hacer más sostenible el proyecto. En total se han ejecutado alrededor de 600 subproyectos, entre los cuales destacan: construcción de aulas escolares, mejoramiento de las existentes, mejoramiento de vías de acceso, construcción de acueductos, letrinas, electrificación con paneles solares, construcción de local para los CDS.

Los activos productivos sólo se han alcanzado a niveles muy bajos y está previsto para generarse el último año del proyecto. La conversión de las granjas sostenibles a las "Grapas" puede hacerlas más sostenibles al tratarse de unidades familiares en lugar de organizarse en torno a la comunidad o grupos organizados, lo cual no ha tenido mucho éxito en el país debido en que, a pesar de las diferencias de culturas y ambientes, todos coinciden en que los procesos de producción se realizan más a nivel individual y familiar que comunitario. Está en proceso la organización para el mercadeo, sistema de información e intercambio de experiencias.

El financiamiento de los subproyectos proviene principalmente del FADERS, con contraparte comunitaria y de otras entidades, sin embargo algunos CDS se encuentran gestionando otras fuentes de financiamiento no contempladas en los fondos de FADERS, de acuerdo al Plan Estratégico elaborado para el Corregimiento.

d) Frente a capital natural

- Logros en conservación de recursos
- Logros en visión de desarrollo sostenible
- Logro en reconocimiento y valoración de servicios ambientales producidos por las comunidades y beneficiarios de los programas

El Proyecto de Desarrollo Institucional para la Producción Agrícola Sostenible en Laderas de Centroamérica: IICA/HOLANDA/LADERAS

1. Enfoque del Proyecto

Antecedentes

En Centroamérica las laderas ocupan una porción significativa del espacio territorial. Una considerable proporción de la población se ubica en estas áreas, y aunque frecuentemente desfavorecida, su papel económico es importante, tanto a nivel de la agricultura, ganadería y forestería, como en protección de servicios ecológicos esenciales para el resto de la economía de cada país. En los últimos años ha surgido un fuerte interés por el desarrollo sostenible de los recursos naturales en las laderas de la región. Esto refleja una preocupación creciente por la amenaza de la degradación ambiental, y por el futuro económico y social de sus pobladores rurales bajo el nuevo régimen de ajuste estructural.

El desarrollo de instituciones democráticas en la región está retrazado con respecto al proceso del rápido cambio económico. Existe un marcado déficit institucional y este desequilibrio crea condiciones que favorecen la degradación ambiental y marginación de amplios sectores de la sociedad. La superación del déficit tecnológico, ambiental, social, comercial y financiero de la región pasa por la superación del déficit de institucionalidad.

Hasta ahora, las estrategias utilizadas para reducir los desequilibrios ambientales y sectoriales se han concentrado en diálogos políticos en el ámbito de elites. Estas estrategias generalmente no combinan intervenciones en los niveles macro y micro, y menos aún en la participación de la amplia variedad de actores institucionales.

Como producto de la obligatoriedad social y económica que la situación genera en la región, el tema de la agricultura en laderas surge recién a finales de la década de los ochenta con la elaboración de un estudio realizado por el IICA y auspiciado por la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE), en donde se evidencia el tema de las laderas y que reflejan condiciones de inequidad y marginalidad. Hasta ese momento, el sistema tecnológico estaba enfocado y concentrado en tierras de planicie, principalmente los valles y la concepción sobre las laderas era de zonas de protección y uso forestal.

El estudio representa el inicio de la reflexión insterinstitucional y una apertura para la incidencia e influencia en la cooperación internacional. Así por ejemplo, algunos organismos e instituciones como el IFPRI comienza trabajos de investigación y análisis de las políticas que influencian la agricultura en laderas, el CIAT comienza a realizar trabajos de investigación del impacto de la agricultura en laderas, posteriormente el CIMMYT comienza a realizar acciones en el tema de uso sostenible y otras el CATIE, Zamorano, INTERCOOPERATION / PASOLAC / COSUDE y FAO, cada quién en su campo de especialidad. Esta primera parte se cierra con el inicio del Proyecto de Desarrollo Institucional para la Producción Agrícola Sostenible en Laderas de Centroamérica: IICA/HOLANDA/LADERAS y la apertura de espacios que marcarían después el accionar del proyecto en el nivel nacional.

El contexto institucional en que se ubica el Proyecto se caracteriza por elementos tales como: cambios en leyes agrarias y políticas que dificultan el acceso a la tierra; reducción del presupuesto de entidades públicas vinculadas al desarrollo rural; liberalización comercial que permite mayor importación de productos agrícolas que compiten con la producción nacional; problemática institucional caracterizada por limitadas relaciones de coordinación; limitados conocimientos sobre prácticas agropecuarias adecuadas para tierras frágiles, erosionadas y deforestadas; y procesos de descentralización de atribuciones hacia las municipalidades con las limitaciones de éstas para ejecutarlas.

El Proyecto consta de dos etapas: la primera etapa tuvo una duración de tres años, hasta junio de 1,998. las acciones realizadas entre el periodo 1,995-1,998, contribuyeron a mejorar la capacidad institucional de respuesta frente a los desequilibrios sociales, ambientales y económicos en las áreas de intervención del proyecto en el nivel local y nacional. Una evaluación externa recomendó enfatizar la necesidad de priorizar la acción local en aras de consolidar la institucionalidad emergente, desarrollar estrategias más explicitas de desarrollo tecnológico, enfatizar más la participación del sector campesino y sus problemas, constituyendo así la base para la segunda etapa del Proyecto.

Primera Etapa

La primera fase se proponía la promoción y abordaje de las acciones de intervención del mismo. En ese periodo se lograron realizar numerosos eventos a nivel de seminarios, talleres, giras de campo, entre otros, a nivel regional, nacional y local. En ese marco se logro analizar las causas del deterioro de los recursos naturales en las laderas, la definición de planes de acción y la identificación de acciones colaborativas para enfrentar y superar esos problemas.

Aquí se contribuyo a diseminar información relevante sobre la experiencia del proceso de trabajo y metodología desarrollada por el proyecto. Ese papel facilitador y de promoción propició y desencadenó la identificación y movilización del potencial y recursos existentes a nivel local, nacional y regional, que limita el desarrollo sostenible. Así, el proyecto facilita intervenciones a nivel local, nacional y regional con una amplia representación de actores, en los que cada nivel desempeña un papel relevante.

El énfasis en la acción local es un elemento distintivo entre la primera y la segunda fase. En esta primera etapa, las acciones estaban equitativamente distribuidas entre los niveles regional (centroamericano), nacional y local. Si bien se avanzó con el trabajo en los sitios seleccionados (Municipio de Nueva Concepción y Jocoro, en el Departamento de Chalatenango, en El Salvador, Yorito y Sulaco, en el Departamento de Yoro, en Honduras. Como resultado de la evaluación de esta primera etapa, se recomendó realizar mayor atención al nivel local, para potenciar y canalizar las dinámicas desencadenadas por el Proyecto.

Horizonte de la primera etapa:

Avances en la construcción de un consenso entre los principales actores claves con respecto a las causas de la erosión y la deforestación en las laderas y sus posibles soluciones; impulsar la formación o el reforzamiento de organizaciones existentes, con más capacidad analítica utilizando metodologías participativas; contribuir a crear un marco de políticas para zonas de laderas, así como esquemas institucionales adecuados; impulsar la capacitación tanto en aspectos organizativos como en enfoques (sostenibilidad), así como en técnicas para un mejor uso de los recursos naturales en laderas; e impulsar el desarrollo local en cuencas seleccionadas.

Avances obtenidos en esta etapa:

Se obtuvo una experiencia mínima para el desarrollo de una metodología consistente, que facilita la construcción de una nueva institucionalidad; los Comités Locales de Desarrollo Sostenible, brindan insumos necesarios para orientar la inversión, los programas de desarrollo y el apoyo externo; se origino una movilización social e institucional e inédita en torno a los Comités Locales de Desarrollo Sostenible y mediante el apoyo de 4 de ellos en ambos países, el Proyecto apoyo la elaboración participativa y la ejecución de 4 planes de desarrollo; y , a nivel de la institucionalidad de los Comités Locales se ha logro la concertación y aprobación de lineamientos que rigen su funcionamiento, la elaboración y validación de metodologías participativas de planificación y de apoyo a la ejecución de los planes, y la capacitación de instituciones públicas y privadas en metodologías participativas de gestión del desarrollo sostenible.

Segunda Etapa

Esta segunda etapa prioriza la acción local del proyecto, permitiendo la profundización del trabajo desde la plataforma municipal en las comunidades rurales, generando así una plataforma de mayor rigor y riqueza para lanzarse en los niveles nacionales y regionales. Como guía indicativa, el Proyecto se propone invertir en esta etapa, un 70% de sus esfuerzos a nivel local y un 30% a nivel nacional y regional.

Se distinguen tres fases en la ejecución de esta segunda etapa: la primera de *promoción* para motivar a la comunidad y sensiblizar a la población sobre nuevas formas de acción conjunta a través de consenso: una segunda fase de *co-gestión* en la cual se apoyan procesos interinstitucionales de colaboración para resolverproblemas concretos, facilitando información, conocimiento y capacitación a los diferentes actores, y una tercera fase de *autogestión* en la que se disminuye significativamente el rol de facilitación del Proyecto, a un rol de apoyo en aspectos más estratégicos.

Horizonte propuesto en la segunda etapa:

Plataforma Institucional-Humana: bajo un sentido de concepto se define como la creación de una plataforma institucional y humana, como condición necesaria para impulsar y sostener procesos de innovación productiva y ambiental, que se logrará a través de la formación de líderes, el fortalecimiento institucional y la promoción de relaciones interinstitucionales. Una justificación a lo anterior se establece bajo el concepto de que al no existir esa plataforma institucional y humana, los procesos de innovación se volverían dependientes de la iniciativa y ayuda externa, y difícilmente alcanzarían una autonomía y sostenibilidad propia.

Plataforma de Innovación Productiva y Ambiental: se propone facilitar la creación y consolidación de plataformas de innovación en el ámbito local, que impulsen aumentos de productividad y mejoras en el manejo de los recursos naturales; el concepto está referido a los procesos de innovación productiva y ambiental, con nuevos métodos de experimentación y difusión en los temas de sistemas de producción, prácticas agronómicas, manejo de suelo y agua, diversificación, manejo y aprovechamiento de recursos naturales (agua y bosque), y otras. La plataforma de acción se caracteriza por una participación protagónica de productores innovadores, que van adquiriendo la capacidad de gestionar apoyos puntuales de especialistas en campos priorizados por ellos.

Plataforma metodológica: las estrategias y metodologías aplicadas por el Proyecto serán sistematizadas permanentemente, generándose un material didáctico y metodológico que en primer lugar será utilizado por los participantes como recurso para la reflexión y el análisis. Además, este material será disponible para otras instancias; se apuesta a la construcción de una visión más moderna de las laderas, que enfatiza su potencial basado en la movilización de los recursos institucionales y humanos en el ámbito local.

a. Enfoque de Desarrollo

El Proyecto enfatiza en la aplicación de estrategias, políticas y acciones en el ámbito local y nacional, para superar el déficit de institucionalidad y ayudar a sobrellevar la capacidad excesivamente limitada de los pobres en ambientes marginales para frenar el circulo de degradación y empobrecimiento, y revertirlo con inversiones que mejoren la base de los recursos naturales y el bienestar de la población.

Busca combinar intervenciones en los niveles macro y micro, considerando enfoques participativos y multisectoriales que acercan a grupos históricamente excluidos[8] de las decisiones que afectan el manejo de los recursos naturales, ofrecen oportunidades más acertadas para manejar la gestión de los recursos naturales y reducir la pobreza. En un contexto caracterizado por múltiples actores, problemas diversos, recursos escasos, un profundo déficit institucional e instituciones con limitada capacidad de coordinarse, el Proyecto construye e implementa mecanismos interinstitucionales que estimulan las relaciones colaborativas, conectan personas e intereses en un esquema interactivo de relaciones en los niveles local, nacional y regional.

Concepción de metas de desarrollo

Este enfoque de desarrollo se basa en que las áreas de ladera en la región, sustentan una parte considerable de la población y de la producción agrícola y forestal, y un conjunto de recursos naturales esenciales para la provisión de agua, biodiversidad y recursos ambientales. Por ello, el patrón de desarrollo de las laderas debe considerar el impacto significativo sobre el crecimiento económico, el bienestar social y las condiciones de los recursos naturales de la región.[9]

El Proyecto no se visualiza como una acción aplicada a un determinado espacio local, su visión parte de generar y calibrar metodologías que sirvan al análisis y aplicación local, para con ello, generar una base de propuesta a ser considerada por el espacio nacional para la incidencia en las políticas. En el espacio regional se propugna por la incidencia en la cooperación internacional para lograr que los recursos se canalicen hacia las laderas.

Acciones de desarrollo local: considera nuevas metodologías de intervención basadas en relaciones colaborativas, autogestión y sostenibilidad. Los Comités Locales, como ejemplos concretos de desarrollo sostenible en territorios definidos, permiten al Proyecto facilitar nuevos

---

[8] *Parte del supuesto de que la superación de los graves problemas de las laderas centroamericanas, caracterizada por la extrema pobreza y el deterioro permanente de los recursos naturales, requiere de un acercamiento integrado que incluya una amplia variedad de actores institucionales, y se actúe e influencie los niveles regional, nacional y local. De esta manera entonces,*

[9] En la actualidad, los patrones de desarrollo predominantes han generado un ambiente caracterizado por la pobreza, el bajo crecimiento económico y la acelerada degradación de los recursos naturales, que amenazan los ecosistemas de las laderas y su capacidad productiva a largo plazo

procesos de apoyo a los hombres y mujeres de las comunidades para llegar a un manejo sostenible de los recursos naturales, incrementando la productividad y desarrollando las capacidades locales.

La estrategia de forjar relaciones colaborativas entre las instituciones existentes a través de Comités Interinstitucionales, aporta efectos positivos en el ámbito local para reducir la quema de la tierra y facultar a las comunidades con nuevas capacidades propositivas y de negociación. A su vez, las experiencias en el ámbito local, en la validación de las metodologías nuevas y en la aplicación de nuevas tecnologías prestan lecciones, nuevas ideas y credibilidad a las acciones nacionales y, en los foros regionales, enriqueciendo los enfoques sobre políticas para promover sostenibilidad, innovación tecnológica y género.

Acciones de asistencia técnica: buscan la identificación de problemas que inhiben la coordinación y prestación de servicios interinstitucionales y propuestas de solución. La asistencia técnica considera la realización de diagnósticos de las capacidades institucionales disponibles en el nivel mundial y la realización de planes para mejorar la eficiencia y eficacia de los mismos. Otra asistencia técnica incluye estudios sobre sistemas de información y conocimientos agrícola, metodologías de innovación, desarrollo de estrategias de mercadeo, estudios de adopción y evaluaciones cualitativas de las actividades promovidas.

Acciones nacionales: que incluyen talleres, foros, asesoría para discutir experiencias y promover la agricultura sostenible y el medio rural. Los talleres nacionales y otros, facilitan un espacio para generar reflexión sobre el papel de las laderas en la sociedad. Parten de estudios de casos concretos para generar discusión y promover el debate.

Acciones regionales: que incluye seminarios, intercambios y foros bajo modalidades de colaboración interinstitucional, relacionadas con las políticas que afectan el manejo sostenible de las laderas. Se apoya una estrategia de colaboración regional, en la generación de políticas relacionadas con el medio ambiente en Centroamérica

Diseminación de información: busca generar y poner a disposición información entre una amplia audiencia de personas y entidades interesadas. El Proyecto facilita la aplicación de metodologías que promueven la descripción, la reflexión, el análisis y la documentación, de manera continúa y participativa. Las experiencias y lecciones aprendidas son compartidas entre una amplia audiencia de personas e instituciones interesadas.

Coherencia con marcos más amplios del desarrollo nacional

El Proyecto representa un papel de facilitador para propiciar y desencadenar la movilización del potencial de recursos existentes, para combinar e integrar intervenciones con la participación de múltiples actores. El conjunto de actores en los niveles local, nacional y regional representa un papel relevante, diferente y complementario con respecto al otro. Esta dinámica entre niveles y entre instituciones de una manera horizontal, genera efectos directos y aporta lecciones claves para el futuro de las laderas. La segunda etapa pone el énfasis en su accionar en el nivel local para ejemplificar un nuevo papel de las laderas en el desarrollo nacional, al tiempo que facilita espacios de intercambio y reflexión en el ámbito nacional y regional.

Este panorama es coherente con algunas propuestas nacionales; para el caso, si se considera el papel globalizante de la política que plantea el Pronaders[10], consistente en el de impulsar acciones que promuevan el mejoramiento de la calidad de vida de la población y el potencial de los recursos naturales mediante la capitalización humana, social, ambiental y productiva, con base en una participación de los actores que contribuya a la transformación del sector rural y permita el cumplimiento del compromiso intergeneracional de la sociedad.

Correspondencia con objetivos nacionales de desarrollo

Asimismo, los objetivos que plantea el Proyecto son todavía más congruentes con la estrategia que plantea el Pronaders, que van desde el de promover una amplia participación ciudadana y desarrollo humano a través de los actores de la sociedad rural (alcaldías, organizaciones, gremios); ordenamiento de los recursos naturales con enfoque de manejo de cuencas, la protección del ambiente; la promoción de procesos de descentralización; la capitalización rural mediante la integración de la población a la actividad agrícola y no agrícola; y, una nueva institucionalidad que define las políticas y estrategias del desarrollo rural que permita la participación de todos los actores.

b. Enfoque del territorio

Areas de Cobertura

A nivel regional el Proyecto se ejecuta en la región centroamericana, con énfasis a nivel nacional en Honduras y El Salvador en donde a nivel local se ejecuta en los Municipios de Sulaco y Yorito del Departamento de Yoro, en Honduras y los Municipios de Concepción y Jocoro, departamento de Chalatenango, en El Salvador. Los criterios para la selección del espacio local se toman en consideración por las siguientes razones básicas: los caseríos/cantones/aldeas y municipios seleccionados, registran altos grados de erosión, deforestación y pobreza, y forman parte de las principales cuencas hidrográficas de Honduras (Río Tascalapa es uno de los principales afluentes de la Represa Hidroeléctrica El Cajón), y El Salvador (Lempa y Río Grande de San Miguel)

Los criterios para la selección del espacio local se toman en consideración por las siguientes razones básicas:

- Tienen que ver con cuencas y microcuencas definidas en el territorio del Proyecto;
- Tienen que ver con intervenciones previas de otros proyectos (por ejemplo el DRI-Yoro, en Honduras), donde actuaron agencias internacionales con las cuales el Proyecto ha tenido relaciones colaborativas desde su inicio (por ejemplo, COSUDE, CIAT/Laderas);

Además de estos cuatro sitios, se seleccionó un sitio adicional en La Unión departamento de Olancho en Honduras, cuyo trabajo se realiza en el marco de un convenio entre el Proyecto y el Programa de Apoyo a los Pequeños y Medianos Campesinos en la Zona de Olancho (PROLANCHO), con financiamiento de la Unión Europea. La superficie de los municipios

---

[10] La base justificativa del PRONADERS destaca que la agricultura representa la actividad más importante de la economía del país, sobre todo porque en el sector rural radica la mayor parte de la población dedicada a labores agrícolas y coincidentemente, es donde se manifiesta los más altos índices de pobreza y de vulnerabilidad social, principalmente en las laderas.

seleccionados oscila entre 63 y los 257 km². La población de Jocoro es de 10,250 habitantes, Nueva Concepción con 28,011, Yorito con 12,294 y Sulaco con 14,080. el 70% de la población es rural, la tasa de analfabetismo varía del 28% en Jocoro, a 43% en Nueva Concepción. Los municipios tinen serios problemas de tenencia de la tierra, en donde el 30% son arrendatarios. Las principales actividades de los municipios de El Salvador se concentran en maíz, frijol, sorgo, arroz y ganado; en los municipios de Honduras se cuenta con maíz, frijol, café, bosque de pino y ganado.

Los municipios representan el espacio local, en los cuales el Proyecto se propone la calibración de metodologías que sirvan a la análisis y aplicación local, para con ello, generar una base de propuesta a ser considerada por el espacio nacional para la incidencia en las políticas del país, se poseen algunas características comunes básicas:

- Al tiempo que son zonas de laderas, con problemas serios de manejo de recursos naturales (erosión, quema de los rastrojos, deforestación, deficiencias crecientes de agua para usos múltiples, un núcleo importantes de población en pobreza);
- Son zonas donde existe una relativa alta densidad organizacional en tanto se reúnen acciones directas de proyectos internacionales, agencia estatales de transferencia, ONG, organizaciones campesinas, organizaciones comunitarias, alcaldías, entre otros.

Integralidad de factores y dimensiones de desarrollo territorial involucrados en el Proyecto.

La unidad de intervención del Proyecto en el espacio local es el territorio municipal. Ello implica que no se privilegia a grupos en especial, como los pequeños productores o mujeres campesinas, sino que se incorpora a segmentos variados de la sociedad rural, incluyendo empleados públicos, maestros, comerciantes, ganaderos y ONG, en su carácter personal o como organizaciones e instituciones.

El enfoque territorial respeta por un lado el hecho de que la pobreza y la degradación de los recursos son temas que afectan y preocupan a amplios sectores de la sociedad rural. Por otra parte, la incorporación de varios sectores moviliza un potencial de acción mucho más allá del sector campesino. El enfoque territorial en zonas geográficas, seleccionadas por sus recursos acuíferos, boscosos y productivos permite la ilustración concreta de acciones para proteger y regenerar el medio ambiente de las comunidades como un aspecto importante para reducir la pobreza.

Consideraciones sobre la Estructura Regional

El Proyecto posee una estructura regional con intervenciones en Honduras, Nicaragua y El Salvador y con aplicación local y nacional. Ha tenido un estilo muy proactivo en el plano regional en instancias diversas (PCCMCA, CONASEL, Encuentros, participación sostenida en 5 Foros Nacionales), tratando de incidir sobre las políticas en desarrollo sostenible.

La agencia de ejecución del Proyecto es el IICA como responsable ante el donante para reportar progreso técnico y financiero del mismo. La coordinación está a cargo de un especialista en ciencia y tecnología, recursos naturales y producción agropecuaria del IICA. La sede del proyecto está en la oficina del IICA en San Salvador, con un profesional nacional a cargo de capacitación en Honduras y un profesional en cada país seleccionado para llevar a cabo los programas piloto en las respectivas cuencas.

La verdadera esencia del proyecto consiste en reunir un variado grupo de agencias nacionales y locales del sector público. ONG, Universidades y Organizaciones de Agricultores para trabajar conjuntamente con IICA en los niveles regionales, nacionales y de la cuenca, con el fin de identificar y discutir alternativas de políticas apropiadas e innovaciones institucionales, que puedan reducir efectivamente la erosión y deforestación y mejorar el nivel de vida del medio rural.

Las actividades del IICA son llevadas a cabo en coordinación con un grupo de trabajo integrado por el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), el CIAT IFPRI, y CATIE. Todas las decisiones de políticas son tomadas conjuntamente con estas instituciones y con representantes de organizaciones públicas, no gubernamentales y organizaciones de agricultores de El salvador y Honduras.

Consideraciones sobre relaciones urbano-rurales

En el caso de Honduras es posible visualizar acciones que buscan calibrar metodologías que sirven al análisis y aplicación local, con clara vinculación urbano-rural, que genera una base de propuesta para el espacio nacional para la incidencia en las políticas del país.

c. Enfoque Económico productivo

Para el desarrollo tecnológico y sustentable de la producción se parte de un análisis sistemático de la producción familiar, comunal, municipal e incluso internacional, que incluye todos los eslabones de la cadena agroalimentaria y comercial: insumos, el activo fijo, crédito, tecnologías de producción, almacenamiento, comercialización, transformación de productos, transporte, además del trabajo reproductivo en el hogar.

La estrategia del proyecto parte de un análisis participativo de esta cadena para consensuar los cuellos de botella en el sistema y orientar el apoyo del proyecto hacia los nudos críticos. El enfoque del sistema facilita una orientación hacia la gestión y uso más eficiente de los recurso naturales, especialmente suelo y el agua, además de la mano de obra que el productor maneja actualmente. Con la metodología participativa de acompañamiento, se permite el productor conocer con más precisión la magnitud y alcance de sus problemas para que el mismo pueda introducir cambios sencillos en sus prácticas y lograr mejoras inmediatas con una visión hacia el futuro.

Esencialidades del enfoque y sistema productivo en el espacio local del Proyecto (Honduras)

Características territoriales como base para el sistema

La zona de influencia del proyecto en Honduras presenta restricciones para la producción agropecuaria[11]; en ellos predomina una topografía pronunciada al igual que el resto del país en

[11] Se manifiestan claramente dos estaciones diferenciadas por la presencia o ausencia de lluvias lo que es determinante en las posibilidades productivas. Es manifiesta una época seca con ausencia casi total de lluvia entre el periodo de diciembre a principios de junio y la época seca que se concentra entre junio y diciembre y en donde la concentración de las lluvias unidas a las fuertes pendientes y escasa aplicación de tecnologías de conservación de suelo, provocan elevados riesgos de erosión, lo que condiciona marcadamente la sostenibilidad de la producción agrícola.

dónde el 75% de las tierras están clasificadas como montañosas o de laderas, con declives en una gran proporción superiores al 25%.

Rol del proyecto en el área productiva

Bajo las consideraciones del sector productivo en el área de influencia y con el propósito de propiciar la puesta en funcionamiento de mecanismos para la gestión municipal del proceso de innovación en agricultura sostenible, el proyecto establece en el año 2,000 una estrategia de apoyo a la producción mediante la creación de una iniciativa de servicios financieros a través del Comité Local de Desarrollo Sostenible del Río Tascalapa(CLODEST/municipio de Yorito) y de la Coordinadora Interinstitucional de Desarrollo Sostenible de Sulaco(CIDES).

Los esfuerzos de servicios financieros están orientados a instalar un mecanismo para que los facilitadores que constituyen el recurso base de sostenibilidad del proyecto cuenten con la garantía de acceso a los fondos de financiamiento para actividades productivas y ambientales. El financiamiento debe contribuir a atender por una parte, sus necesidades básicas de inseguridad alimentaria y gasto familiar y por otro lado, el ahorro.

El sistema financiero se ejecuta bajo las consideraciones que sean actividades económicas innovadoras; articuladas a las organizaciones pilares del proyecto(CLODEST y CIDES); identificadas y priorizadas las iniciativas participativamente; con énfasis en el fomento de un criterio racionalizado en el uso de los recursos; y de cabal cumplimiento de los compromisos y una recuperación basada no en un voto de garantía sólida, sino en la confianza.[12]

Sistemas Productivos Privilegiados

Existe un predominio de agricultura de laderas con sistemas productivos caracterizados por granos básicos con ganadería menor o mayor, café con granos básicos y granos básicos con otros cultivos. La producción de granos básicos constituye una actividad central, tanto desde el punto de vista de la economía de la zona como de la seguridad alimentaria de la población. El maíz y el fríjol constituyen el sistema productivo típico de subsistencia de la agricultura campesina y es realizado por casi la totalidad de las familias que conforman la población.

[12] El financiamiento es los facilitadores, la garantía sobre el mismo es la confianza

Marco de ejecución para la canalización de fondos

Organismos participantes: para la operativización de los servicios financieros, los destinatarios del fondo en el caso del Proyecto lo constituyen los facilitadores meta y en el caso del CIAT los miembros de la Red de Organizaciones Locales de los municipios de Yorito y Sulaco(REDOLYS). Los fondos son aporte del proyecto IICA Holanda Laderas y el CIAT, se definió el CLODEST y él CIDES como administradores y canalizadores de recursos.

El CIDES y el CLODEST como ejecutores del fondo, son responsables de monitorear las inversiones, coordinar las labores de promoción, asesoría y fortalecimiento de la gestión de los beneficiarios y garantizar la coherencia operativa del préstamo con la inversión.

Criterios de elegibilidad de los proyectos a financiar: la elegibilidad del proyecto está directamente vinculado a la condición que sea un proyecto novedoso o innovador y a las justificaciones de resolver una necesidad, apuntar a productos concretos, beneficiar en forma directa a la familiar e indirectamente a la comunidad, que el costo sea compartido, que el proyecto cumpla con objetivos educativos, contribuya a la conservación del ambiente y de los recursos naturales.

A. Condición del servicio de crédito: las condiciones han sido establecidas como producto de la concertación entre los actores beneficiarios.

- *Destino de los créditos:* en la actualidad de un total de 45 créditos, el 25% ha sido orientado al cultivo de nuevas variedades de granos básicos, el resto a café con metodologías orgánicas, cultivo de frutales, especies menores(cerdos y gallinas, también con especies rentables y apropiadas) y un mínimo a proyectos microindustriales como ser la construcción de tejas.
- *Monto, plazo y tasa de los préstamos:* en la actualidad el rango de préstamos oscila entre $ 140.00 a $ 1700.00 por beneficiario, con plazos de entre 6 meses a 1 año, estos son manejados en concordancia con la actividad desarrollada y la capacidad de pago del solicitante.
- *Garantías:* el alto propósito del manejo de un fondo rotatorio es generar capacidad de respuesta por los beneficiarios, en tal sentido el crédito es respaldado únicamente por el voto de la confianza. Es indudable que el proyecto ha desarrollado una plataforma de formación humana que se espera que la mejor prueba de este esfuerzo es alcanzar los mejores resultados de recuperación sobre ésta iniciativa de crédito.

B.* Trámite de solicitudes de crédito*: las solicitudes de crédito para los productores /facilitadores son tramitadas en forma grupal o individual de acuerdo a como se presenta el caso. Si el préstamo es grupal se deja en evidencia las proporciones que corresponden a cada uno de los integrantes.

El fondo en funcionamiento ha establecido como condicionante de acceso, el pertenecer al grupo de facilitadores o a la REDOLYS. No obstante surgen casos interesantes de canalización de préstamos cuando crédito se desplega no solo a los beneficiarios facilitadores(as) sino a aquellos miembros que pertenecen a las organizaciones a las que forman parte.

Mecanismos de operación: para normar las operaciones de los ejecutores del fondo, ha sido necesario disponer de documentos básicos que orienten a las instituciones contribuyentes, a los técnicos del proyecto y a los beneficiarios sobre los procedimientos y relaciones de operación

- Convenios de cooperación: hay una doble vía en la acción de los convenios y reglamentos, por un lado, el que se firma entre el proyecto y las organizaciones ejecutoras del fondo de préstamo y otro entre las organizaciones ejecutoras y el beneficiario. El convenio deja en claro el propósito del proyecto, las contribuciones, el plan de desembolso del préstamo, uso de fondos remanentes, aspectos financieros, el mecanismo y evaluación y la duración del mismo.
- Reglamentos: tanto los prestamos a facilitadores del proyecto IICA Holanda Laderas como los miembros de la REDOLYS, cuentan con un reglamento diferenciado de operatividad del crédito. El reglamento es la guía principal que norma el funcionamiento del fondo.

El sistema productivo de granos básicos para consumo familiar con café, como cultivo de renta, es el sistema vinculado al mercado de mayor importancia comercial. El sistema de producción granos básicos con ganadería menor, básicamente tiene el mismo principio que el anterior, pero en éste la ganadería juega un papel mucho menor, circunscribiéndose a especies tales como gallinas y cerdos. En algunos casos ésta pequeña ganadería de traspatio adquiere una cierta magnitud comercial, vendiéndose algunos animales, en particular los cerdos.

El desarrollo productivo de los municipios representado por los sistemas señalados, además de enfrentar dificultades de carencia de conocimiento técnico para mejorar los rendimientos o para ampliar actividades, también enfrenta dificultades de carácter financiero, debido a que la banca estatal y privada es rígida en sus políticas de entrega de servicios de crédito y las instituciones financiera privadas se han concentrado en el mercado urbano. Ante ésta circunstancia algunas comunidades han logrado organizar sus propios modelos de ahorro y crédito(cajas rurales, bancos comunales, cooperativas), como mecanismos de alivio para la inseguridad alimentaria, sin embargo, estos modelos cuentan con limitado apoyo institucional y además, limitación de fondos para cubrir la demanda.

El proyecto privilegia el sistema agrícola con énfasis en cultivo de granos básicos y café . El número de beneficiarios vinculados a la ejecución de estas actividades pero bajo la modalidad innovadora alcanza un total de 329 en forma directa, con los cuales se ésta beneficiando a un total de 4,613 personas.

Proyectos de Sulaco y Yorito

Proyecto	No. de Proyectos	Beneficiarios	Aporte / inversión Lempiras				
		Directos	Indirectos	Total	Monto Solicitado	Aporte Local	Inversión Total
Agricultura	25	177	2,178	2,355	166,733..52	239.467,79	406,201.31
Manejo de Especies Menores	8	45	535	580	58,121. 97	109.153,04	167,275.01
Manejo de Post-cosecha	8	84	1.140	1.224	91,459. 88	80.342,60	171,802.48
Fruticultura	2	17	600	617	18,178. 01	7.464,53	25,642.54
Industria	2	6	160	166	18,323. 50	29.517,78	47,841.28
Total	**45**	**329**	**4,613**	**4,942**	**352.,816. 88**	**465,945.74**	**818,762.62**

De este amplio horizonte de ejecución productiva, se concluye que el proyecto mantiene peculiaridades especiales: En primer lugar la oferta institucional es muy diferencia a las prácticas tradicionales en donde los fondos ofertados están dispuestos para iniciativas predefinidas, en este caso el destino y tipología de los proyectos lo definen los beneficiarios ejecutores de los mismos, por otro lado la gestión de los proyectos es producto de un proceso de formulación espontánea que obviamente se apoya en la riqueza formativa que el proyecto mismo ha generado desde su fase de promoción y cogestión.

Gestión empresarial

Se busca apoyar las instituciones fortaleciendo su capacidad de gestión de acciones concretas que benefician sus usuarios con productos demandados. También se realizan esfuerzos para

facilitar coordinaciones y colaboraciones con otras instituciones para resolver necesidades no contempladas en este proyecto.

En el ámbito local el proyecto de manera indirecta se vincula al desarrollo productivo a través de Cajas rurales, Grupos solidarios, Red de organizaciones locales, Pequeñas empresas productoras de semillas(PES) y Cooperativas; en cada una de ellas están diseminados los facilitadores y productores participantes en el proyecto.

Las cajas rurales y los grupos solidarios: ejercen una modalidad de integración precisamente para ejecutar actividades de ahorro y crédito en forma no convencional, una de las ventajas a través de ellas para el proyecto es el efecto de solidaridad que se desarrolla durante el proceso de inversión y manejo de recursos colectivos, este elemento contribuye a asegurar el retorno del capital invertido y a la vez lograr el crecimiento. Estas iniciativas han sido promovidas en la zona por la Asociación de Mujeres Campesinas de Yorito(AMCY) misma que forma parte del CLODEST.

La red de organizaciones Locales de Yorito y Sulaco(REDOLYS): además de ser una modalidad de organización socio-ambiental que se rige por principios de equidad, coordinación, participación ciudadana, cooperación y concertación se ha convertido en una instancia microempresarial debido a que su misión de fortalecer la unidad de sus organizaciones lo prevé mediante funciones de participación en la evaluación y aprobación de proyectos presentados por líderes comunitarios al CLODEST, así como también tomar mucha beligerancia en la definición de condiciones normativas para el manejo de recursos económicos locales e impulsar procesos de gestión financiera y técnica.

Las Pequeñas Empresas Productoras de Semillas(PES): en la actualidad la conforman facilitadores y/o productores y sus familiares. Han sido creadas con el propósito de fortalecer la capacidad de las comunidades agrícolas, descentralizar la producción de semillas, apoyar a las instituciones de investigación en la promoción, liberalización y adopción de nuevas variedades, proteger al país con semilla de buena calidad y estimular la diversificación de cultivos. Bajo éste propósito también se insertan en la red de servicio de crédito impulsado por el CLODEST y la CIDES.

Cooperativas: esta modalidad organizativa tradicional ha ganado mucha posibilidad de crecimiento en la zona y están muy bien representadas en el CLODEST y en la CIDES, el énfasis es eminentemente productivo, lo interesante de su representación en las instancias de coordinación señaladas no es únicamente lograr beneficiar a través de crédito a sus miembros sino el aprendizaje en el análisis de proyectos de acuerdo a medidas de rentabilidad y a estándares de prevención y cuidado a los recursos naturales.

Lo relevante de la práctica empresarial es que el proyecto no se ha visto en la necesidad de inventar modalidades organizativas que le costarian un tiempo y recurso extra para validar su operatividad, lo interesante del proceso es el aprovechamiento de las estructuras existentes respetando en cada una su idiosincrasia y visión. Otro punto, es la trascendencia que se ha obtenido en estas estructuras de la infiltración de los facilitadores en todas ellas, para modelar las metodologías de aprendizaje-práctica- aprendizaje, adicionalmente al apoyo financiero puntual brindado.

Visión de cadena o enlazamientos sectoriales

Desde su concepción, el proyecto introduce la necesidad de establecer una plataforma que induzca al desarrollo institucional en forma integral. En el transcurso de su ejecución y principalmente a mediados de la segunda fase el enfoque económico productivo ha tomado

mayor beligerancia. Es incipiente determinar enlazamientos propiamente sectoriales en términos productivos, sin embargo, hay acciones precisas que se encaminan hacia ello, por ejemplo, el enlazamiento de las actividades productivas y la comercialización, concatenación de las fuentes de financiamiento local y la convergencia institucional de difusión e intercambio investigativo.

- *Enlazamiento de las actividades productivas a la comercialización*: alrededor de las iniciativas productivas que se ejecutan con productores de laderas también se han establecido eslabones de acopio en puntos estratégicos para cumplir con un triple propósito de abastecimiento en las épocas de mayor escasez, interrelación entre productores para conjuntar las cosechas y enfrentar al mercado con ventajas competitivas y aproximar a las condiciones de superar la inseguridad alimentaria.

- *Concatenación de las fuentes de financiamiento local*: a raíz de la coordinación interinstitucional que se ha generado en los municipios de influencia se han abierto espacios de discusión entre las fuentes de financiamiento local[13] sobre los sistemas y políticas de crédito en la sub región de Yoro área del proyecto, con el propósito de establecer un comparativo de los servicios y calificar la tipología de clientes demandantes y servidos relacionándolos a las condiciones de la oferta. La concatenación de las fuentes de financiamiento se da al momento de evidenciar el sector productivo que mayormente se está beneficiando y que a la vez es el que más demanda servicios(el agrícola), y al momento de consensuar el comportamiento socieconómico de la zona. Por otro lado se respaldan institucionalmente mediante el acuerdo de establecimiento de una microcentral de riesgos a través del CLODEST en donde el centro de documentación ejercerá dicha labor . Este centro se deriva de la estructura organizativa del CLODEST y como micro central de riesgo se ha propuesto contar con un registro histórico del comportamiento de los beneficiarios frente al crédito en la zona.

- *Convergencias institucionales de difusión e intercambio investigativo*: Prevalecen diferentes momentos de intercambio institucional, no obstante en términos productivos se dan convergencias importantes alrededor de la existencia de los Comités de Investigación Agrícola Local, denominados CIALES, los cuales están integrados por productores, facilitadores locales y cuya misión es validar y difundir tecnologías. Producto de ello el CLODEST y la CIDES apoyan la investigación y el intercambio para con ello aclarar procesos que permiten lograr mayor ingreso en la agricultura y ganadería, disminuir la agricultura migratoria, comprender con datos prácticos la ventaja de evitar los fertilizantes, y evaluar las variedades de cultivo más rentables entre otras.

d. Enfoque de externalidades

Impactos del Proyecto en áreas no directamente consideradas en sus componentes.

El proyecto ha tenido una visibilidad más allá del medio local en donde se desarrolla, muchas actividades promovidas por el mismo han sido objeto de demanda por parte de actores no necesariamente vinculados al mismo, y a los que ha llamado la atención su enfoque

---

[13] COSAPSYL: Cooperativa de Servicios Agropecuarios de Sulaco y Yorito Limitada
CARYOSVIL: Cooperativa Agrícola Regional de Yorito, Sulaco y Victoria Limitada
FUNED: Fundación Nacional para el Desarrollo de Honduras
COVILVIL: Cooperativa de Vivienda Luz y Vida Limitada
COAUNEY: Cooperativa Agropecuaria de Campesinos Unión y Esfuerzo, Yoro, Limitada
COOPACYL: Cooperativa de Ahorro y Crédito Yoro Limitada

metodológico. Por otra parte, la formación de capacidades locales se espera tengan un impacto diseminador sobre otras zonas.

Por ejemplo, las acciones nacionales que incluyen talleres, foros, asesoría y en donde se conocen y analizan experiencias y promueven acciones básicas de agricultura sostenible facilitan espacios que trascienden el área de influencia local y generan reflexión sobre el papel de las laderas en la sociedad. Ese papel de facilitador que busca propiciar y desencadenar la movilización del potencial de recursos existentes, para combinar e integrar intervenciones con la participación de múltiples actores, la dinámica entre niveles y entre instituciones de una manera horizontal, generará efectos directos importantes para el desarrollo sostenible y aportará lecciones claves para el futuro de las laderas.

Impacto Social Externo

Bajo el marco de la plataforma institucional-humana, punto de partida para impulsar y sostener procesos de innovación productiva y ambiental, que se logrará a través de la formación de líderes, el fortalecimiento institucional y la promoción de relaciones interinstitucionales, dejará un campo social fortalecido con personas de la localidad, altamente sensibles a su situación y al papel de facilitador que pueden desempeñar, quienes estarán en condiciones de dar continuidad a los procesos iniciados por el proyecto en otras zonas distintas al área de influencia local. En lo que respecta al área de influencia nacional, se ha logrado facilitar espacios de intercambio y reflexión que están siendo recogidos por otras instituciones que podrán impulsar acciones en contextos sociales distintos y con una visión más moderna de las laderas, enfatizando su potencial basado en la movilización de los recursos institucionales y humanos disponibles en el ámbito local.

Impacto territorial

El horizonte propuesto considera acciones acerca de la construcción de consenso entre los actores claves con respecto a las causas de la erosión y la deforestación en las laderas y sus posibles soluciones, impulsarán la formación o el reforzamiento de organizaciones existentes, con más capacidad analítica utilizando metodologías participativas podrán contribuir a crear un marco de políticas para zonas de laderas, así como esquemas institucionales adecuados, impulsando la capacitación tanto en aspectos organizativos como en enfoques, así como en técnicas para un mejor uso de los recursos naturales en laderas e impulsar el desarrollo local en cuencas seleccionadas;

Impacto ambiental

La plataforma de innovación productiva y ambiental que propone facilitar la creación y consolidación de plataformas de innovación en el ámbito local, que impulsen aumentos de productividad y mejoras en el manejo de los recursos naturales, está referido a procesos de innovación productiva y ambiental, con nuevos métodos de experimentación y difusión en los temas de sistemas de producción, prácticas agronómicas, manejo de suelo y agua, diversificación, manejo y aprovechamiento de recursos naturales (agua y bosque), y otras, caracterizada por una participación protagónica de la población, sin duda generará efectos positivos en el ambiente local.

2. Modalidades de intervención

a. Temporalidad de la intervención

Fechas claves en la trayectoria del Proyecto

Resultados/Actividad	*Fechas*
Inicio del Proyecto	Marzo 1,995
Constitución CDS, Jocoro	Octubre 1,995
Constitución del CDS, Nueva Esperanza	Noviembre, 1,995
CLODEST, Yorito	Julio, 1,996
CIDES, Sulaco	Mayo, 1,997
CONASEL	Septiembre, 1,996
COAGRES	Inicia actividades en 1,993
Autoevaluación	Julio, 1,996
Grupo de Trabajo de Manejo de Recursos Naturales y Agricultura Sostenible en el PCCMCA	Marzo, 1,997
CDS,Chacalcoyo/Las Brisas	Agosto, 1,997
CDS, San Juan Bautista	Julio, 1,997
Primera reunión Comité Asesor	Noviembre, 1,996
Jornadas contra las quemas	Enero/Mayo de 1,996

Etapas de apoyo del Proyecto al proceso de Desarrollo Local

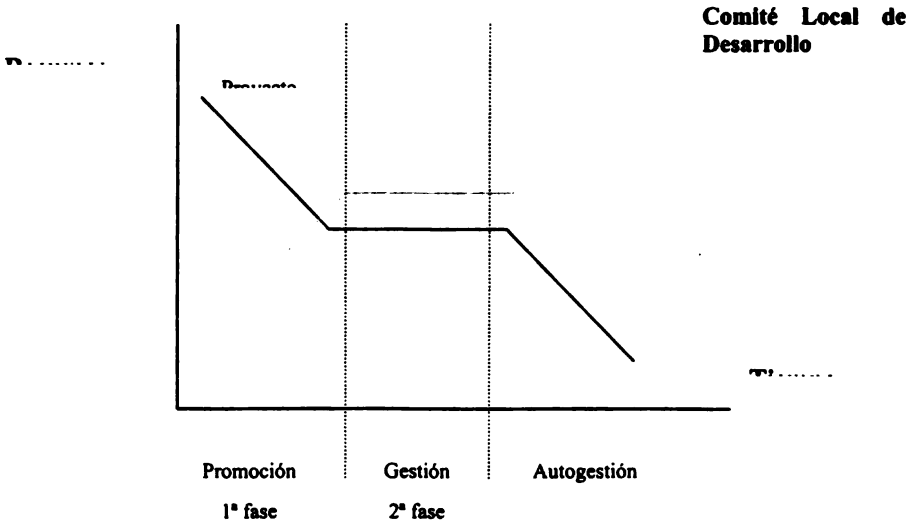
Metas por fases

Primera Fase: la primera fase se proponía la promoción y abordaje de las acciones de intervención. En ese periodo se lograron realizar numerosos eventos a nivel de seminarios, talleres, giras de campo, entre otros, a nivel regional, nacional y local. En ese marco se logro analizar las causas del deterioro de los recursos naturales en las laderas, la definición de planes de acción y la identificación de acciones colaborativas para enfrentar y superar esos problemas.

Aquí se contribuyó a diseminar información relevante sobre la experiencia del proceso de trabajo y metodología desarrollada por el proyecto. Ese papel facilitado y de promoción propició y desencadenó la identificación y movilización del potencial y recursos existentes a nivel local, nacional y regional, que limita el desarrollo sostenible. Así, el proyecto facilita, combina e integra intervenciones a nivel local, nacional y regional con la participación de una amplia representación de actores, en los que cada nivel desempeña un papel relevante.

Segunda fase: la segunda fase se propone el mejoramiento de los medios de vida de los agricultores y sus familias de las laderas, mientras se asegura la sostenibilidad de los recursos naturales y se satisfacen las necesidades de los usuarios de las vertientes de agua, proveniente de las laderas, facilitando la creación y funcionamiento de un sistema permanente de innovación, protagonizado por los habitantes y sus organizaciones, que promueven el uso sostenible de la tierra en las laderas centroamericanas.

Resultados que espera alcanzar el Proyecto:



Plataforma Institucional-Humana: bajo un sentido de concepto se define como la creación de una plataforma institucional y humana, como condición necesaria para impulsar y sostener procesos de innovación productiva y ambiental, que se logrará a través de la formación de líderes, el fortalecimiento institucional y la promoción de relaciones interinstitucionales. Una justificación a lo anterior se establece bajo el concepto de que al no existir esa plataforma institucional y humana, los procesos de innovación se volverían dependientes de la iniciativa y ayuda externa, y difícilmente alcanzarían una autonomía y sostenibilidad propia.

Plataforma de Innovación Productiva y Ambiental: se propone facilitar la creación y consolidación de plataformas de innovación en el ámbito local, que impulsen aumentos de productividad y mejoras en el manejo de los recursos naturales; el concepto está referido a los procesos de innovación productiva y ambiental, con nuevos métodos de experimentación y difusión en los temas de sistemas de producción, prácticas agronómicas, manejo de suelo y agua, diversificación, manejo y aprovechamiento de recursos naturales (agua y bosque), y otras. La plataforma de acción se caracteriza por una participación protagónica de productores innovadores, que van adquiriendo la capacidad de gestionar apoyos puntuales de especialistas en campos priorizados por ellos.

Plataforma metodológica: las estrategias y metodologías aplicadas por el Proyecto serán sistematizadas permanentemente, generándose un material didáctico y metodológico que en primer lugar será utilizado por los participantes como recurso para la reflexión y el análisis. Además, este material será disponible para otras instancias; se apuesta a la construcción de una visión más moderna de las laderas, que enfatiza su potencial basado en la movilización de los recursos institucionales y humanos disponibles en el ámbito local.

b. Mecanismos de puesta en marcha

Metodologías de trabajo

Las metodologías participativas son el *fundamento* del proyecto, reconociéndola como un abordaje comprensivo, organizado, sistemático y disciplinado hacia la resolución de problemas. La *estrategia de ejecución* metodológica fue diseñada y se ha aplicado considerando la

naturaleza del proyecto, los productos esperados, el tipo de actores a involucrar, donde los actores figuran en la estructura jerárquica local, que clase de relaciones sociales existen incluyendo conflictos latentes y activos y la experiencia de participación de los actores locales.

Los principales ámbitos de aplicación metodológica se concentran en la formación de facilitadores, organización local, ejecución de proyectos productivos, ambientales y en procesos de evaluación. En cada uno de ellos la metodología desarrolla sus propias peculiaridades, sin embargo la *caracterización general* se identifica a través de los siguientes elementos:

Caracterización metodológica

Cualidades	***Mecanismos operativos***	*Abordaje*	***Finalidad***	***Control metodológico***
▪ Activa ▪ Participativa ▪ Creativa ▪ Innovadora ▪ Experimental ▪ Informativa ▪ Inductiva a la gestión financiera y técnica ▪ Sistema permanente	▪ Experiencias vivenciales ▪ Intercambio de experiencias ▪ Giras móviles ▪ Círculos de reflexión y discusión ▪ Dinámicas de grupos ▪ Experiencias vivenciales	▪ Ambiente de confianza ▪ Trabajos en equipo ▪ Planificacion es por objetivos ▪ Negociación de agendas ▪ Desarrollo de proyectos con enfoque de genero	▪ Fortalecimiento institucional ▪ Integración organizativa ▪ Desarrollo productivo y conservación de recursos naturales ▪ Transferencia de tecnologías ▪ Ejecución de proyectos en el marco del desarrollo económico ▪ Promoción de la agroindustria rural	▪ Opiniones externas mediante estudios puntuales y Comité Asesor ▪ Evaluaciónes durante el proceso ▪ Acciones observativas por los actores involucrados

Desde la perspectiva de los participantes[14] del proyecto en Honduras, posicionan la metodología en una categoría diferenciada avalada de *Calificativos con alta* significancia*:* generadora de capacidad de invensión, transmisora de un aprendizaje social, creadora de compromisos sociales y promotora de una planificación interactiva.

Invención social: los participantes del proyecto diseñan sus propias soluciones para el desarrollo de problemas o aprovechamiento de oportunidades. Por ejemplo, ejecución de actividades en protección al medio ambiente, aprobación y rechazo de proyectos, inversiones financieras en el

[14]David Montes/ Facilitador /productor
Jairo Vimeneta / Tesorero CLODEST/educador
Aura Torres/ Facilitadora /Educadora
Edwin Domínguez Facilitadora/educadora
Dina Celia Martinez Facilitadora/educadora/ coordinadora comisión de proyectos
Prof Gomez Red de organizaciones locales
Dario Palma Educador/facilitador/productor
Audelia Palma Secretaria CLODEST/facilitadora promotora

marco organizativo local y transferencia tecnológica y metodológica entre otras. Al mismo tiempo existe una interacción directa entre los participantes y los técnicos del proyecto.

Aprendizaje social: Los facilitadores, productores, directivos, educadores involucrados en el proyecto manifiestan alcanzar mejores niveles de comprensión alrededor de temas de interés comunitario, problemas locales y la forma en como enfrentarlos.

Compromiso social: como participantes hay libertad de elegir cualquier compromiso, ante contrapartes externos, institucionalidad local y comunitarios, este grado de compromiso es genuino y asegura la sostenibilidad de largo plazo.

Planificación interactiva: la planificación es practica a diferentes niveles. En primer lugar a nivel individual, los facilitadores responden a planes personales en donde se pone en práctica el aprendizaje obtenido en los procesos de formación, en segundo se ejerce mediante procesos de planificación por objetivos a nivel del pilotaje principal de la ejecución del proyecto que lo constituyen el Comité de Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Rio Tascalapa(CLODEST) en el municipio de Yorito y la Coordinadora Interinstitucional para el Desarrollo Sostenible de Sulaco(CIDES). Lo importante de la planificación a estos niveles es la complementariedad institucional y la conveniencia de replantearla cuando las condiciones sean necesarias.

Asignación de actores y responsabilidades en el desarrollo del proyecto

Identificación de actores: los actores locales lo constituyen la *sociedad en general*, integrada en los CDS por organizaciones privadas de desarrollo, los gobiernos locales, organizaciones gremiales, asociaciones campesinas y comunales, sectores sociales, centros educativos, sector público, organizaciones de desarrollo económico, municipalidad, organizaciones no gubernamentales y organizaciones eclesiásticas.

*Responsabilidades: e*l proyecto asume la responsabilidad de asesor el papel de ejecutor adquirido por los CDS bajo una visión compartida. Las acciones de compromiso de los CDS están referidas a la búsqueda de consensos entre las organizaciones e instituciones que facilitan el desarrollo del municipio, coordinación de acciones y trabajos en beneficio de los municipios de influencia, priorización de áreas para el manejo y conservación de los recursos naturales, relacionándolos con componentes productivos, colaboración de contraparte con instituciones y organizaciones en la consecución de apoyo para los proyectos comunitarios, promoción de valores morales, éticos y espirituales como pilares fundamentales del desarrollo sostenible, fomento de la equidad en la toma de decisiones, formación del recurso humano en temas estratégicos a la incidencia educativa y de facilitación, evaluar y aprobar proyectos presentados por las comunidades y desarrollar iniciativas de comunicación, capacitación y divulgación con el fin de consolidar la imagen institucional local.

En relación al equipo técnico, este es responsable de la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de las actividades del proyecto.

En este escenario, se destaca el papel virtual que desempeña el proyecto, con tan pequeño aparato ejecutor y recurso financiero y logra cumplir responsabilidades en los ámbitos nacionales, locales y regionales. Sin embargo, el espacio nacional es muy fértil en este momento para explotarlo, máximo cuando en el tapete de discusión estatal se espera implementar métodos de trabajo innovadores, en tal sentido, dimensionar el proyecto con mayor amplitud territorial y con mayor disponibilidad de recursos aceleraría una incidencia en cadena, local, nacional, regional.

Estructura institucional para la ejecución

La ejecución del proyecto integra actividades de *desarrollo local* con nuevas metodologías de intervención basadas en relaciones colaborativas, *asistencia técnica* para identificar problemas que inhiben la coordinación y prestación de servicios interinstitucionales, acciones nacionales incluyendo talleres, foros y asesoría para discutir experiencias y promover la agricultura sostenible, *acciones regionales* incluyendo seminarios, intercambios y foros bajo modalidades de colaboración interinstitucional y *diseminación de información* entre una amplia audiencia de personas y entidades interesadas.

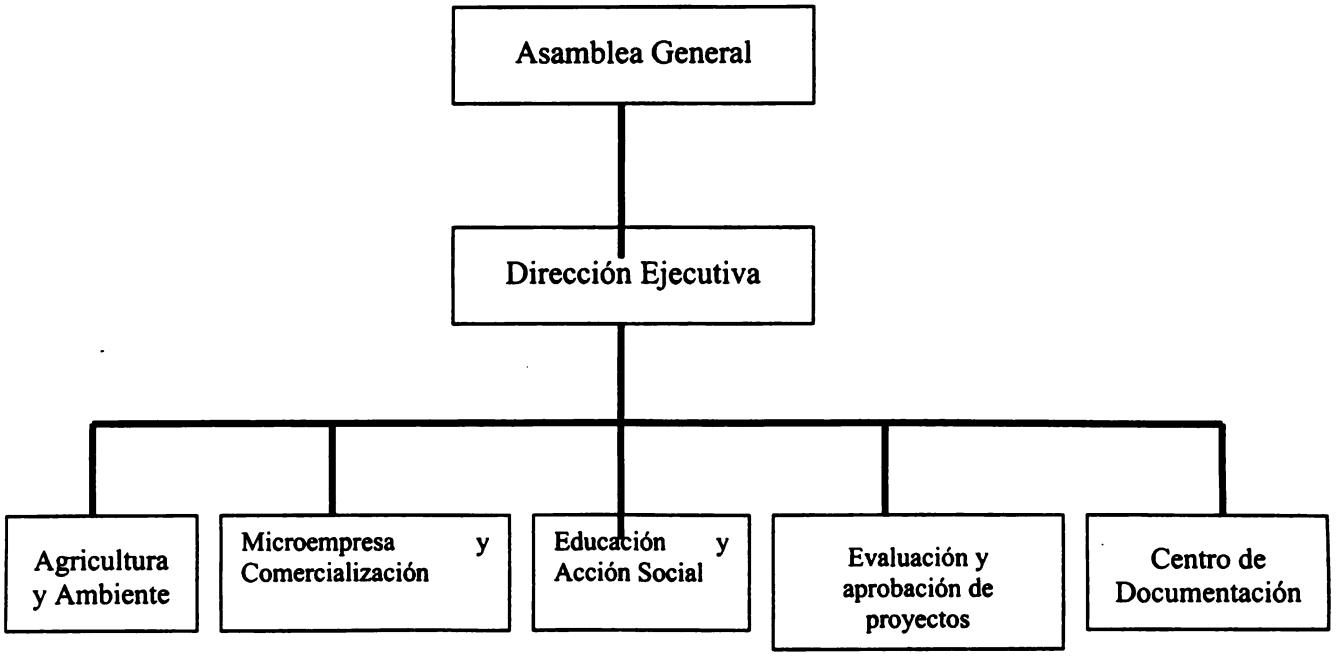
El proyecto es coordinado por el Centro Regional Central del IICA, quien asigna un especialista internacional a tiempo completo como coordinador regional. Las diversas unidades especializadas del IICA y particularmente la Gerencia Técnica, participaran activamente proporcionando soporte técnico y metodológico para las diferentes actividades. El soporte técnico y metodológico proporcionado por el IICA, como aporte directo al proyecto es en las áreas temáticas:desarrollo institucional, sistematización, seguimiento y evaluación, género y desarrollo, desarrollo microregional, comunicación y educación, ciencia y tecnología.

La agencia de cooperación técnica del IICA en el Salvador, es la sede del proyecto. Las agencias de cooperación técnica del IICA en el Salvador y Honduras proporcionan soporte administrativo, instalaciones para oficina y el apoyo institucional necesario para un funcionamiento ágil y eficiente del proyecto.

Estructura local CDS como alianza estratégica para la ejecución del proyecto en Honduras:

Lo estratégico del CLODEST y CIDES es que su estructura operativa representada por Comisiones de microempresa, agricultura y ambiente, educación, evaluación y aprobación de proyectos y centro de documentación, obedece a la demanda de la institucionalidad local, por otro lado, responden a componentes que programas, proyectos u organizaciones externas, ejecutan en el área de influencia de tal forma que alcanzan soporte técnico que los conduzca gradualmente a una mayor especialidad. El riesgo en la estructura es que se busque la especialización en cada área y se pierda la coordinación horizontal.

Estructura Organizativa del CLODEST y la CIDES



Relaciones institucionales con actores claves

El IICA ofrece en apoyo al Proyecto un marco institucional que favorece la movilización de experiencias y recursos adicionales, mediante relaciones de apoyo con sus propios proyectos y relaciones colaborativas, con una amplia red de organizaciones internacionales con las cuales mantiene alianzas y convenios de cooperación. También pone a disposición del proyecto la red de agencias de cooperación técnica en América Central y América Latina, las que brindan apoyo administrativo y de información sobre experiencias relevantes para cuando el proyecto requiera desarrollar giras e intercambios.

En este orden de ideas, en el ámbito nacional(Honduras), las relaciones del proyecto se establecen a través de la coordinación interinstitucional para la ejecución de acciones colaborativas que apuntan al logro de los productos y el impacto propuesto, y a través de asesorías puntuales a programas y proyectos de acuerdo a la capacidad técnica instalada en el proyecto y generada en el recurso humano meta.

Uno de los mecanismos de mayor aprovechamiento para fortalecer las relaciones son los convenios a nivel local y a nivel nacional. El propósito implícito de estos ha sido explicitar un compromiso, evidenciar la colaboración a diferentes niveles, generar cultura de compartir responsabilidades y aprovechar los recursos.

Como convenios nacionales comparecen los firmados entre el Proyecto IICA Holanda y el Programa de Apoyo a los Pequeños y Medianos Campesinos en Olancho(PROLANCHO), Proyecto de Desarrollo del sur Occidente(PROSOC) y Escuela Panamericana Zamorano. Los convenios locales se han firmado entre el proyecto, el CLODEST y la CIDES, entre el proyecto y beneficiarios individuales para constituirse como parte del fondo revolvente para la ejecución

de proyectos productivos. Como vínculos únicamente de coordinación y asesoría se han establecido con la Coordinadora Nacional de Agricultura Sostenible en Laderas(CONASEL).

La CONASEL[15] fue creada a mediados del año 1996 con el fin de constituirse en una instancia coordinadora de análisis y reflexión en materia de agricultura sostenible en laderas y a la vez para optimizar los recursos humanos, materiales y financieros destinados a mejorar la calidad de vida de la población que practica actividades agrícolas en las laderas, a través de las instituciones que la conforman.

Referente al Programa PROLANCHO éste es regido según convenio de financiación entre la comunidad Europea y el Gobierno de Honduras, inició sus operaciones a inicios del año 1997 en 17 municipios del departamento de Olancho zona central de Honduras. El proyecto ejecuta un componente *Cooperación Campesina* el cual concentra su acción en la sostenibilidad de 17 Asociaciones de Servicios Comunitarios(ASC) organizadas alrededor de la gestión de Fondos de Apoyo a Iniciativas Locales(FAIL). *En este propósito PROLANCHO conjunta esfuerzos con el Proyecto IICA Holanda Laderas para lograr el fortalecimiento organizacional y gerencial.* Las ASC pretenden contar con sus directivas capacitadas en forma intensiva, para poder asegurar la gestión de cartera de iniciativas FAIL y brindar servicios de apoyo que necesitan los grupos afiliados. Este acompañamiento requerido es asumido en cierta proporción por el Proyecto IICA Holanda Laderas apoyando la capacitación de líderes de dichas Asociaciones.

En lo que respecta a Proyecto PROSOC, se ubica en los departamentos de Intibucá y La Paz y el departamento de Valle, se plantea como objetivo fundamental apoyar los procesos de organización y participación comunitaria de la población objetivo, con miras al mejoramiento de las condiciones de vida de los asociados. Para lograr el proyecto idéntico tres componentes básicos: desarrollo comunitario, inversiones y servicios de apoyo a la producción y servicios financieros comunitarios. Para la ejecución del componente de desarrollo comunitario PROSOC ha establecido un convenido de colaboración con el proyecto IICA Holanda Laderas para transferir la experiencia formación de líderes generada por el proyecto en su zona de influencia.

No obstante a *nivel local* está directamente vincula al CLODEST en el municipio de Yorito y a la CIDES en el municipio de Sulaco, el primero creado con el propósito de ser un espacio de coordinación, concertación y consulta, en un concepto ampliado que involucra a todos los actores y sectores de la cuenca del Rio Tascalapa, la segunda creada para hacer converger las acciones de desarrollo del municipio de Sulaco enmarcadas en un plan consensuado y

[15] El proyecto IICA Holanda Laderas a la par de la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras(FOPRIDEH), FAO, SNV, la Secretaria de Agricultura y Ganadería y PASOLAC entre otras, desde su constitución se convirtieron en aliados estratégicos de la CONASEL. En la actualidad la decidida participación institucional en la organización y coordinación ha logrado aglutinar a un total de 57 organizaciones públicas, privadas, no gubernamentales entre otras, logrando con ello ejecutar acciones de trascendencia como ser la institucionalización de un Foro Nacional de Agricultura Sostenible anualmente, el cual es un escenario propicio para que los diferentes actores involucrados en la problemática ambiental, económica y social de las laderas, expresen abiertamente sus opiniones y se deriven importantes conclusiones y recomendaciones que permitan mejorar el proceso de formulación y ejecución de políticas orientadas a lograr el bienestar de la población, en el marco de la equidad en la distribución de los beneficios y de la sostenibilidad de los recursos naturales. Otro rol protagónico es el fortalecimiento interinstitucional en el ámbito de capacitación, sistemas de información, coordinación y seguimiento bajo la convergencia de socialización de planes interinstitucionales para las ejecuciones conjuntas.

coordinado, para evitar la duplicidad de esfuerzos y potenciar la capacidad de los recursos económicos y humanos disponibles en las instituciones, organizaciones, programas y proyectos.

A nivel regional: las relaciones se han establecido con las organizaciones locales salvadoreñas vinculadas al proyecto IICA Holanda Laderas en el área de influencia del mismo, mediante actividades de intercambio para fortalecer aspectos tecnológicos, metodológicos, organizativos y colaborativos.

En conclusión la plataforma de relaciones del proyecto, le ha creado imagen institucional al IICA como institución, al proyecto mismo y a la región. Sin duda que el mayor ímpetu de las acciones son locales por tanto el esfuerzo deberá continuar hacia el logro de incidencia a nivel nacional.

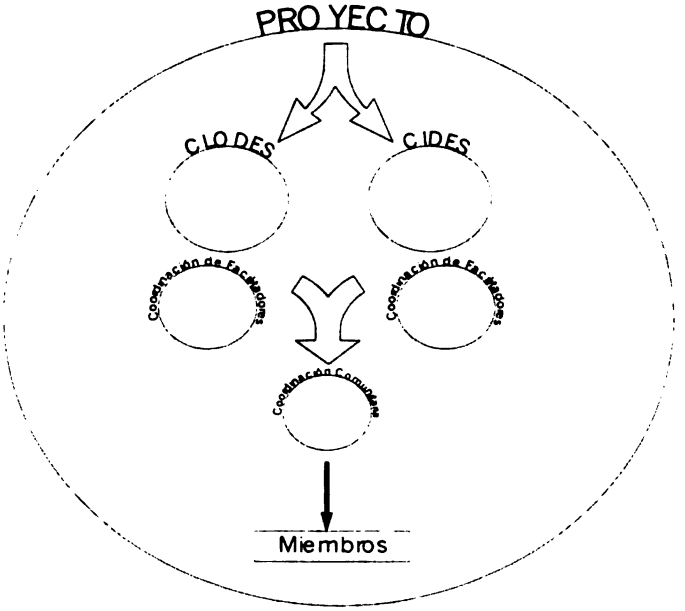
Sistemas de comunicación y manejo de información

El proyecto facilita la aplicación de metodologías que facilitan la descripción, la reflexión, el análisis y la documentación, de manera continua y participativa, de sus experiencias. Se dedica especial énfasis a los aspectos relacionados con los factores que inciden en el manejo sostenible de las laderas, entre ellos: aspectos políticos, metodologías participativas, mecanismos de colaboración Inter-institucionales, relaciones de género y procesos de innovación. La diseminación de la información y experiencia del proyecto se canaliza a través de canales regulares foros, seminarios regionales, la cartera de proyectos, eventos colaborativos de organizaciones públicas y privadas.

En el ambito local(Honduras) El proyecto IICA Holanda como uno de los pocos proyectos en Honduras reúne características importantes alrededor del tema información. Es básico destacar que los actores del proyecto son *generadores* de información, mediante la participación en análisis de problemáticas locales, investigación sobre temas de interés (por ejm. Impacto de las campañas no a la quemas), identificación de proyectos rentables y benignos a la protección de medio ambiente, análisis sobre cultivos y formulación de proyectos conjuntos, entre otros. Se suma a esto una alta fortaleza del sistema de información, a través del *intercambio de las experiencias sistematizadas*, existe cultura dentro del proyecto de conocer los avances, resultados de las reflexiones, hallazgos importantes los cuales circulan a nivel de las instancias de coordinación institucionalizadas a nivel local.

La estratégia de difusión de información aprovecha espacios públicos como los promovidos por la CONASEL, el PRONADERS, talleres con proyectos estatales, espacios de capacitación privada con organizaciones de desarrollo y otros. La comunicación interna del proyecto está eslabonada, primeramente por un *punto de partida que lo constituye el cuerpo directivo* de las organizaciones locales(CDS), en segundo lugar los enlaces estratégicos en cada una de las comunidades de influencia.

Flujo de información



El sistema de información ha sido uno de los vehículos que le ha generado al proyecto mayor valor agregado a sus metodologías. Sin embargo es necesario ampliar el marco de la colaboración interinstitucional para avanzar al ritmo de las experiencias que se van generando, por ejemplo con los convenios PROLANCHO, PROSOC, experiencias productivas, el impacto sobre el déficit institucional y otras que permitan visibilizar el rol de la institucionalidad.

3. Gestión

a. Replicabilidad

El énfasis de la replicabilidad y la sostenibilidad del proyecto se analizan desde la perspectiva de cuánto los *beneficios* se pueden mantener en el tiempo. Las *condicionalidades* específicas que hacen proceder estos beneficios, se circunscriben horizontalmente durante sus dos fases de ejecución: *el protagonismo de un equipo ejecutor genuino*-centroamericano por lo cual es un recurso que capitaliza y retribuye su experiencia en el ámbito local, *un programa con costos relativamente moderados* -la carga fija es igual aún cuando los beneficios trascienden y no es burocrático-, *también el recurso ha mantenido estabilidad*, éste último conlleva a mantener una visión compartida

Los elementos de réplicabilidad se identifican a nivel de metodologías formativas, la modalidad organizativa local(Comités de Desarrollo Sostenible) y la transferencia de tecnologías.

A nivel de metodologías formativas: es replicable el manejo de herramientas metodológicas, la modalidad de aprendizaje-acción-aprendizaje y el proceso de capacitación gradual, a través de la organización de facilitadores como plataforma de canalización sugerida. En Honduras en el marco de convenios interproyectos el equipo técnico replica el programa de formación en el área de influencia del PROLANCHO y PROSOC.

A nivel organizativo: los CDS han afirmado validarse como modalidad de convergencia local. En el caso de Honduras el CLODEST y la CIDES, se han convertido en la máxima instancia de

modelaje del consenso local tanto para el sector privado, estatal formal y no formal. Una alta característica de su posicionamiento es la permanencia de las organizaciones y el protagonismo local en los temas ambientales a pesar de la diferencia en sus intereses. Desde ya imputan valores de réplica en la zona occidental del país en el marco de ejecución de acciones de desarrollo del Servicio de Cooperación Holandés(SNV).

Transferencia de tecnologías: la dinámica constante de intervención del proyecto mediante la práctica de intercambios locales, nacionales y regionales ha sido un mecanismo valioso para lograr la transferencia de tecnologías agrícola ambientales. En Yorito y Sulaco la mayoría de los facilitadores/productores asistidos por el Proyecto han logrado cierta estabilización en las parcelas cultivadas, con el consiguiente efecto de reducir la agricultura tradicional que tanto ha perjudicado al medio ambiente[16].

b. Sostenibilidad

Sostenibilidad desde el conocimiento local

Desde el análisis de los facilitadores e integrantes del CLODEST y de la CIDES[17] en Honduras, quienes constituyen el recurso clave en su ejecución del proyecto la sostenibilidad está fundamenta en los siguientes elementos:

Visión:	se ha institucionalizado en el área de influencia la colaboración entre personas e instituciones, el trabajo en equipo y la innovación en las acciones para gradualmente lograr mejorar la calidad de vida.
Participación:	el proyecto ha hecho énfasis en desarrollar el voluntariado comunitario y la vocación de servicio
Organización:	existe una definición clara de funciones y roles entre los distintos actores vinculados al proyecto: facilitadores, productores, organizaciones locales
Administración:	se promueve la administración de los recursos naturales, humanos y financieros en forma eficiente y con transparencia.
Responsabilidad:	Los actores involucrados se identifican con los procesos y asumen compromisos
Desarrollo de capacidades locales:	Los procesos promovidos son orientados a desarrollar capacidades hacia la solidaridad y la autogestión comunitaria con actores locales.
Sostenimiento Financiero:	el enfoque de ejecución de proyectos a través de un apoyo técnico y financiero busca la retribución de los beneficiarios a fin de mantener una dinámica revolvente.

[16] Aún el cultivo de granos básicos resulta importante para el consumo, sin embargo el carácter innovador que imprime el proyecto avisora cierta tendencia a que estos sean sustituidos por cultivos perennes que como el café, son más rentables y representan mas la vocación del suelo de laderas, además favorecen la conservación de las nacientes de agua y del bosque. Aún el mantener los granos básicos es bajo la expectativa de productividad. Por otro lado, se han adoptado prácticas de agricultura sostenida en laderas, el 60%[16] ha dejado la práctica tradicional de la quema y la mitad incorpora rastrojo al momento de preparar el suelo. De tal forma que el sentido de transferencia es generado por la prueba del beneficio que las tecnologías y las prácticas retribuyen a sus medios de producción.

[17] Análisis en jornadas de consulta con actores del proyecto en los municipios de Sulaco y Yorito.

Enfoque hacia el
Recurso humano: la estrategia medular de trabajo es con el recurso humano y para beneficio del recurso humano

Indicadores de sostenibilidad que garantizan la continuidad de los beneficios generados por el proyecto

De acuerdo a las mediciones de avances y a la perspectiva local los visos de sostenibilidad del proyecto se concretan en los Comités de Desarrollo Sostenible (*CLODEST/CIDES/Honduras*), el Fondo Rotatorio o de inversión para proyectos, los Proyectos innovadores, el Liderazgo de los facilitadores y productores y las Tecnologías y metodologías innovadoras introducidas.

Escenario de retiro de los CDS, al final de la ejecución

El abordaje de entrada del proyecto, desde inicio se ha complementado con una estrategia de salida, mediante el mercadeo constante de generar conciencia sobre la continuidad de las acciones al término del mismo. Actualmente el pilotaje principal constituido por los(CDS) ejecutan una plataforma estratégica que busca prevenir la continuidad de los beneficios, a través de las siguientes acciones:

Planificación por objetivos: institucionalización de la planificación por objetivos a nivel de las instancias que convergen en los CDS a fin de garantizar que se estructuren los intereses para ser catalizadores de una agenda local de fortalezca la institucionalidad

Legalización de los CDS: el CLODEST y CIDES/Honduras, han concertado desarrollar un proceso de legalización a través del cual obtengan su personería jurídica que les permita ejecutar acciones de gestión y alianzas a nivel local, nacional e internacional. No obstante el proceso busca avalarse por una oferta, y ésta es producto de una masa crítica motor alcanzada por el fortalecimiento de las capacidades.

Reacondicionamiento de políticas y normas de crédito: en la actualidad las políticas de crédito han sido manejadas bajo condiciones subsidiadas, con el propósito de desarrollar una cultura de respuesta hacia el pago de los fondos prestados. Sin embargo a fin de garantizar que el fondo sea sostenible gradualmente se ejecutarán cambios en las políticas de crédito hasta establecer un nivel de carga impositiva que haga crecer el nivel financiero pero con condiciones de alcance para los que lo accesan.

Gestión de proyectos: se han cogestionado actividades y apoyos puntuales con el CLODEST y de la CIDES, no obstante el proyecto tiene como meta que estás organizaciones por si solas sean gestoras y ejecutoras de iniciativas que beneficien a la población y la vez fortalezcan institucionalmente sus estructuras.

c. Institucionalización

Formas de organización generadas por el proyecto

Situación organizativa de partida

En el año 1996, el Gobierno de Honduras a través de la secretaría de Agricultura y Ganadería concluyó la fase de traspaso de un proyecto de alta envergadura en la sub región de

Yoro[18](Proyecto DRI-Yoro), mismo que había sido ejecutado a través de 4 fases entre los años 1984 – 1996 con la colaboración de 7 instituciones nacionales y por la parte externa con la Agencia Suiza para el desarrollo y la Cooperación (COSUDE).

En el marco de acción del DRI/Yoro la población meta participante aproxima a veintitresmil personas a través de 270 organizaciones, integradas por una Asociación de productores de Yoro(APAY), una Asociación de Mujeres Campesinas(AMCY), 7siete Cooperativas Regionales de Servicios, 5 Asociaciones Ecológicas, 27 Patronatos Comunales y 229 grupos de Base. El abordaje final del proyecto se ejecutó mediante los componentes de agricultura sostenible, desarrollo empresarial y desarrollo social.

Ante este contexto, se establece la primera fase del *Proyecto IICA Holanda Laderas* en dos municipios de la influencia del DRI Yoro, con el propósito de ayudar a desarrollar políticas, marcos institucionales de trabajo, mecanismos organizacionales y capacitación del recurso humano, que promueva el uso de tierra sostenible en las laderas de Centroamérica.

De cinco resultados propuestos dos inclinan especial atención a la organización, planteando impulsar consenso entre actores principales y desarrollar organizaciones mas analíticas, participativas, interactivas y efectivas, cuya operativización ha tenido lugar a través de planes de acción, diagnósticos institucionales, organización de instancias interinstitucionales, difusión de experiencias y seminarios talleres de análisis de políticas.

Evolución organizativa y acciones de institucionalización del proyecto IICA/Holanda/Laderas

Reconociendo el avance organizativo local alcanzado y considerando la filosofía del proyecto de potenciar la institucionalidad local, se idéntifica la necesidad de establecer un foro de dialogo entre el Estado y la sociedad y que a la vez, que se fortalezca la capacidad de propuesta y administración local.

En tal sentido, surge la iniciativa de oficializar la integración de un Comité de Desarrollo Sostenible de la cuenca del Rio Tascalapa(CLODEST) y una Coordinadora Interinstitucional de Desarrollo Sostenible de Sulaco, hoy representadas por las Corporaciones Municipales, sector privado, público, no gubernamental, eclesiástico, formal e informal, cuya misión básica es contribuir para el desarrollo sostenible y compartido del municipio; para ello ha integrado personas, acciones, tiempo y recursos dentro de una misma visión estratégica y cooperativa, lo cual ha conducido a reducir los esfuerzos dispersos y fragmentados, a la vez a estimular una mentalidad de ciudadanía basada en la participación popular, respeto, solidaridad y prácticas democráticas[19]

La facilitación y el acompañamiento del proyecto al proceso de institucionalización ha logrado crear metodologías que fortalecen la creación de la institucionalidad propia en el terreno, se han incorporado prácticas demostrativas de experiencias en zonas donde ha predominado el fracaso, se han evitado acciones de proyectos a nivel local que no convergen con la institucionalidad, se ha validado el concepto de potenciar y aprovechar la institucionalidad local aún cuando es

[18] La sub-región incluía los municipios de Victoria, Negrito, Yoro, Yorito y Sulaco, estos dos últimos zonas de influencia del proyecto IICA Holanda Laderas.

[19]Cita:(Negociación y Colaboración, Byron Miranda).

imperfecta y contradictoria sin crear nuevas instituciones, se ha incorporado el aspecto económico a lo institucional a través de la administración de un fondo rotatorio.

d. Seguimiento y Evaluación

El seguimiento y la evaluación sobre la marcha del proyecto reviste una acción clave para analizar e influir la toma de decisiones durante el desempeño. Algo trascendente en el proyecto es que todos hacen seguimiento en diferentes niveles y de diferentes tipos, sea de resultados, de actividades, de carácter operativo o de carácter estratégico. Los instrumentos de referencia son los planes operativos y el marco marco lógico, aunque para su profundidad de análisis el proceso se vincula a la interacción de los factores sociales, sicológicos, religiosos, ambientales y culturales que influyen en la población meta. El sistema se ejecuta a través de los siguientes componentes:

Evaluaciones a través de un comité asesor independiente: son espacios de reflexión que se ejecutan alrededor de un tema vital sobre la experiencia del proyecto con la participación de recurso especializado y los participantes del proyecto. Este proceso practicado cada 18 meses, con costos relativamente bajos dado que integra recursos institucionales interesados en potenciar el aprendizaje, genera un libre debate donde los resultados se convierten en publicaciones que son de apoyo a la gerencia del proyecto en si y de soporte a la experiencia de otros proyectos a nivel local, nacional o regional.

Autoevaluciones: reflexiones y discusiones regulares a través de seminarios talleres, los intercambios de experiencias y las reuniones de comités interinstitucionales son los espacios en los cuales se establecen círculos de discusión sobre los avances, funcionalidades y disfuncionalidades en el marco de ejecución del proyecto.

Evaluaciones cualitativas de campo: estas son conducidas como parte de las actividades de asistencia técnica. El proyecto en Honduras con el propósito de conocer la receptividad de las tecnologías y metodologías puestas en práctica, ejecuta acciones de evaluación vía consulta directa a participantes: por ejemplo en los municipios de Sulaco y Yorito se realizó una consulta sobre la campaña contra las quemas, la cual pretendía además de conocer el impacto cuantitativo de las mismas, entender los efectos e impactos sociales a nivel de participantes del proyecto, de la sociedad y la institucionalidad local.

Evaluación externa: con participación de representantes del Gobierno de Holanda y contrapartes del proyecto en Honduras. La evaluación es sujeta a los lineamientos y procedimientos establecidos por las organizaciones financiadoras.

Standares de calidad y autoevaluación

El instrumento de marco lógico plasma los estándares esperados para cada uno de los productos que el proyecto espera alcanzar considerando la dimensión de tiempo de ejecución del proyecto, las condiciones de partida con la población meta y el territorio de influencia. La retroalimentación de los estándares ésta dado en acuerdo al sistema de informes establecido por el IICA

4. Impacto

El análisis de valoración de impacto del proyecto en Honduras se focaliza en los logros obtenidos frente *al capital humano, capital social, capital fisico y capital natural* con directa

vinculación a los productos propuestos en la plataforma institucional y humana, plataforma de innovación para aumentar la productividad y nueva plataforma metodológica.

Logros del proceso de construcción de una Plataforma de innovación institucional y humana

- *Mayor participación en los núcleos organizativos: nivel familiar, grupal y comunitario*

Familiar: se ha logrado incentivar y facilitar la participación de los miembros de la familia en función de sus capacidades actuales y potenciales. Se evidencia que en forma conjunta identifican su problemática y definen proyectos socioproductivos. Los planes de inversión de los proyectos financiados integran acciones que impulsan la distribución de tareas de todos sus miembros bajo el enfoque de sistema de producción familiar.[20]

Grupal: la formación alcanzada por los facilitadores y productores ha ido permeando en su desarrollo personal hasta producir la disposición de trascender el aprendizaje a otros miembros de la comunidad, en este sentido han aprovechado los nexos organizativos existentes mediante los CIAL, Comités de organizaciones locales y otros para proponerse metas grupales, de reforestación de fuentes de agua, jornadas de intercambio sobre uso de determinadas prácticas en parcelas pilotos, demostraciones de variedades incorporadas no tradicionales y también organización de actividades puntuales como campañas contra las quemas y otros.[21]

Comunitario: El CLODEST y CIDES como representantes de las distintas agrupaciones de la comunidad se han convertido en canalizadores de las demandas de servicios de desarrollo ante las instituciones, se están desempeñando como instancia de concertación de demandas, coordinadoras de la oferta y canalizadoras de recursos.

Un impacto importante es que su estructura ha trascendido en función de las expectativas comunitarias, es decir existen comisiones para el área de educación, salud, microempresa y comercialización, agricultura, ambiente y proyectos, cada una fungiendo de acuerdo a los intereses para los cuales fue creada.

- *Posicionamiento del liderazgo local*

El recurso humano formado ha logrado establecer posiciones de liderazgo en las distintas organizaciones locales[22], aprovechando ejecutar acciones participativas, conducir consensos, imprimir cambios de conducta y de comportamiento, trabajar en equipos y sobre todo poner en práctica las metodologías aprendidas. Ejemplo de casos concretos son los conflictos enfrentados por facilitadores y por la institucionalidad local contra fuerzas promotoras de la explotación del bosque(madereros), en los cuales han logrado posicionar su liderazgo hacia el beneficio comunitario, por otro lado en el establecimiento de normatividad para cuencas importantes productoras de agua, establecimiento de redes de solidaridad durante presencia de fenómenos naturales(Micht) y para la construcción de proyectos de agua potable entre otros.

- *Incidencia de la formación humana en el gobierno municipal(alcaldía municipal)*

---

[20] Algunos ejemplos Caso de Cesar Romero, David Montes /Yorito

[21] Caso de Bernardo Hernández y Andres Ramírez/Quebrada Vieja/Yorito

[22] Red de organizaciones Locales, Asociación de Mujeres de Yorito y Sulaco, CIALs, Asociación de CIALES (ASOCIALES)

El proyecto ha logrado vincular recursos humanos catalogados como políticos(as) locales a los procesos de formación, quienes en la actualidad se desempeñan en puestos de liderazgo y dirección[23]. Esto ha conllevado a que a nivel de Corporación exista sensibilidad y comprensión de la finalidad que busca el proyecto en la región.

En otro orden de ideas, la formación ganada a nivel local y la coordinación interinstitucional ha inspirado a contar con planes estratégicos que vislumbran el beneficio colectivo en diferentes dimensiones: ambiental, económico productivo, educativo y social entre otros, este marco de acción ha permitido a que la población a través de su institucionalidad sea menos demandante de la oferta municipal y mas autogestora de alternativas para resolver sus propias necesidades.

También, dado que la Corporación misma es parte del engranaje de coordinación local, el accionamiento conjunto con el CLODEST y el CIDES le ha abierto espacios de colaboración diferentes a los tradicionales, por ejemplo no es norma casual que la Corporación ejecute mecanismos de apoyo en forma directa al sector productivo, sin embargo en el marco de colaboración interinstitucional ha logrado intervenir como dicisor de las inversiones productivas solicitadas por los productores a través de los fondos rotatorios establecidos.

- *Co responsabilidad municipal e interinstitucional en la sostenibilidad de las instancias de concertación local*

Las autoridades municipales de Yorito y Sulaco han comprendido la importancia de la alianza estratégica con los actores locales. Producto de ello la Corporación de Yorito ha autorizado la asignación de un espacio físico adecuado para el funcionamiento del CLODEST, cuya instalación física le ha envestido de una posición funcional y a la vez le ha permitido establecer una presencia local, facilitar el mayor acercamiento con los actores, centralizar la información y necesidades locales, facilitar la asesoría presencial cuando es requerida y otros.

El CIAT como miembro del equipo de apoyo de la Coordinación local ha dispuesto el financiamiento de tres recursos humanos clave para el desempeño eficiente del CLODEST, un asesor del área socio productivo, un recurso de apoyo operativo y un recurso para el área de centralización documental local.

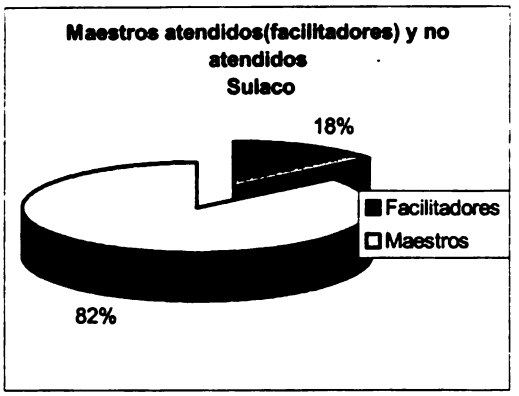
- *Fortalecimiento educativo*

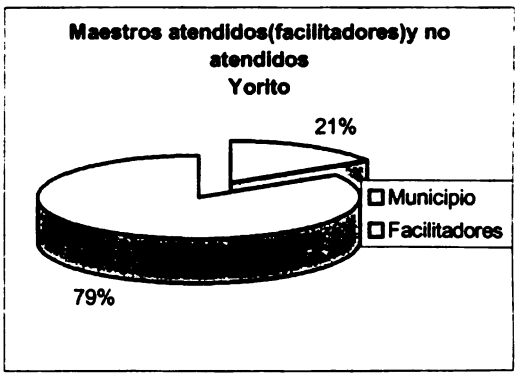
La responsabilidad educativa a nivel primario en los municipios de Yorito y Sulaco descansa en un total de 113 maestros de los cuales el 19% pertenecen al grupo de facilitadores en proceso de formación por el proyecto IICA Holanda Laderas.

Municipio	Maestros Atendidos por el proyecto[24]	Número total de Maestros	Cobertura
Sulaco	11	61	18%
Yorito	11	52	21%
Total	22	113	

[23] Se han desempeñado como participantes activos del proyecto actual Alcaldesa de Yorito, canditada a alcaldesa de Yorito, Regidora actual /Yorito

[24] Facilitadores





Hasta la fecha los mecanismos de formación practicados, talleres e intercambios de experiencias enlazados a planes de compromiso personal, profesional y comunitario, han desencadenado en los participantes una consolidación del liderazgo, visión de futuro, mayor sensibilidad social, trabajo en equipo, compromiso comunitario, manejo de información y han profundizado el proceso de innovación tecnológica mediante la ejecución de proyectos.

Consecuencialmente este fortalecimiento ha incidido en el sistema educativo local beneficiando a aproximadamente a 1000 escolares, mediante la nueva gestión de enseñanza con prácticas y métodos participativos y reflexivos(aprender haciendo), valoración integral del niño(a), énfasis en la sensibilización y protección de los recursos naturales, desarrollo del potencial de liderazgo y sentido innovativo.

- *Legitimización del proyecto en ámbitos importantes*

El proyecto se ha generado un rol de asesor al interior de la Coordinadora Nacional de Agricultura Sostenible en Laderas quien en la actualidad aglutina a un total de 57 organizaciones, públicas, privadas, ONGs, y su rol principal se orienta a la investigación y a la generación de foros de concertación sobre los avances y experiencias nacionales e internacionales en el marco de la sostenibilidad de agricultura de laderas.

Por otro lado, Honduras ésta invirtiendo la mirada hacia establecerse nuevos horizontes para un cambio de la perspectiva del desarrollo, ante éste contexto se han iniciado encuentros[25] nacionales con participación internacional a fin de ir construyendo una plataforma de pensamiento consistente a la realidad nacional, ante ésta iniciativa el proyecto IICA Holanda también ha sido participe trayendo a la mesa de discusión su experiencia alcanzada en el margen de superar el déficit institucional en los distintos niveles de la sociedad.

- *Colaboración interinstitucional*

Un alto valor agregado le genera al proyecto la ejecución de iniciativas de sistematización conjunta con proyectos, organizaciones del Estado, instituciones privadas, organizaciones

[25] Encuentro internacional Ruralidad Sostenible basada en la participación ciudadana(13 al 15 de octubre, 1999)

locales sobre temas, eventos, experiencias, que potencian el conocimiento técnico y local. En la actualidad se cuantifican un total de ..... documentos publicados a nivel nacional e internacional.

Logros en el establecimiento de la plataforma metodológica

- *Empoderamiento metodológico*

Evidencias concretas señalan que miembros facilitadores del proyecto hoy dirigen encuentros nacionales promovidos por los Comités de Investigación Agrícola a nivel nacional (CIALES), dentro de un marco de colaboración interinstitucional y local.

- *Incidencia metodológica en la intervención de desarrollo rural del estado* (relacionamiento con proyectos de alta envergadura)

El Programa de Apoyo a los Pequeños y Medianos Productores de Olancho(PROLANCHO) y el Proyecto de Desarrollo Rural del Sur Occidente(PROSOC) conociendo los rendimientos metodológicos alcanzados por el proyecto han puesta en marcha un programa de formación de líderes locales que alcanza a un total de ..... en el marco de sus componentes, para potenciar capacidades y consolidar las estructuras organizativas. La ejecución del programa está conducida en forma colaborativa entre los proyectos estatales y el IICA Holanda Laderas.

- *Fortalecimiento en la toma de decisiones*

Bajo la plataforma de coordinación y consenso interinstitucional a través de la CIDES y el CLODEST existe mayor solidez en las decisiones locales ya se practican mayores espacios de discusión y reflexión, mediante reuniones periódicas.

Logros en la plataforma de innovación para incremento de la productividad y cuidado de los recursos naturales

- *Sensibilización al cuidado de los recursos naturales*

Las organizaciones locales, los facilitadores y productores se han convertido en fuerzas beligerantes en la defensa del bosque que está en riesgo por los depredadores. Las acciones que legitiman su compromiso es la denuncia constante ante las autoridades competentes, la vigilia organizada a nivel de comunidades y el combate de prácticas inadecuadas a la protección del suelo.

- *Recuperación ambiental* mediante la reducción en el uso de prácticas de deterioro del suelo

El CLODEST y la CIDES como máximas entidades locales, con la asesoría del proyecto han procurado que en cada una de las acciones que emprendan los beneficiarios se utilicen criterios básicos de conservación tales como: prácticas adaptables al grado de pendiente, minimización en el uso de agroquímicos, promoción de la producción orgánica particularmente en fincas de café, no privilegio del monocultivo sobre los sistemas de diversificación, utilización de tecnologías alternativas, análisis cuidadoso de las tecnologías existentes y prevención para el no uso extensivo de pastos entre otras.

Una evidencia en los últimos años en los municipios de influencia es la reducción de la práctica de quema. Mediante una encuesta realizada a una muestra significativa, a mediados del año 2000, se concluyó que el 60% de los encuestados han logrado conciencia hacia la no quema aproximando la contribución de regenerar a un total de 1500 manzanas de terreno. Mas que una estadística es la valoración de la población puesta de manifiesto mediante las opiniones

siguientes: la práctica de las quemas destruye la materia orgánica, se secan las fuentes de agua, se pierde el pasto y como productores buscamos incorporar la práctica de rastrojo.

- *Cobertura e innovación productiva con equidad de género*

Se han establecido un total de 45 proyectos productivos (cultivos agrícolas/granos básicos y café, crianza de especies menores, fruticultura, manejo postcosecha e industria) en un total de 17 comunidades lo que significa una cobertura del 40% para un total de 329 beneficiarios. Los proyectos están reactivando la economía familiar y generando empleos locales durante el proceso de cultivo y de cosecha. La suma de ellos está contribuyendo con la seguridad alimentaria de 4,613 beneficiarios(directos e indirectos).

- *Movilización de recursos locales e institucionales*

La ejecución de proyectos productivos es un esfuerzo conjunto entre los beneficiarios y el proyecto IICA Holanda Laderas y el CIAT, la movilización de recursos económicos locales asciende a un 65% y un apoyo externo de 35%, este comportamiento pone en perspectiva lo garantía de sostenibilidad del mismo.

5. Lecciones Aprendidas

Principales lecciones

a. Las seis lecciones más importantes del proyecto

1. La vía para incidir en la agenda nacional de políticas

El carácter interactivo del proyecto y particularmente del IICA, institución ejecutora y administradora del mismo, mas la estrategia de aproximar propuestas, a través de acciones de promoción con otras organizaciones permitieron crear espacios de análisis de necesidades y sobre todo de la problemática esencial de las laderas.

Continuo a este esfuerzo, se crea un foro amplio de convergencia en Honduras la Coordinadora Nacional de Agricultura en Laderas(CONASEL) de la cual el Proyecto IICA Holanda es miembro asesor, este foro de convergencia basado en la participación pública y privada ha posibilitado que la agenda del gobierno, considere iniciativas más amplias y de mayor cobertura sobre el tema. Derivado de la participación de la representación del Estado en estos espacios se ha creado el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible(PRONADERS).

Esto indica que en la medida que se posibilitan espacios reflexivos, mayor es la oportunidad de obtener aliados e incidir en la política del estado.

2. Entrada desde la institucionalidad local

El proyecto IICA Holanda Laderas significa un nuevo estilo de gestión institucional a nivel regional. Se afirma de *nuevo estilo* debido a que el ingreso local, nacional y regional es el de reforzar primeramente la condición institucional(estructuras, valores, consensos políticos, intereses y motivaciones de los actores) y derivado de ello incrementar las condiciones de vida de la población.

A diferencia de proyectos tradicionales donde la llave de ingreso es promover la producción, productividad, conservación del ambiente, crear organizaciones, enfatizar la atención a mujeres entre otros, sin embargo el proyecto IICA Holanda parte de la evidencia que el déficit institucional es la principal causa generadora de inequidades y desequilibrios que reproducen la

pobreza y la degradación del ambiente, *en tal sentido apunta al tejido social, a la valoración de las acciones cooperativas, conjuntas, integra sectores con diferentes intereses.*

Con el avance del proceso desencadenado bajo este enfoque la lección es que en la medida se mejora el desempeño de la institucionalidad local, es más sostenible y le dá mayor capacidad al territorio.

3. Enfoque de competitividad territorial

El enfoque tradicional de los proyectos de desarrollo mantienen el paradigma de concentrar acciones a nivel sólo local, sólo nacional ó sólo regional. El Proyecto IICA Holanda Laderas combina los tres ámbitos simultáneamente. En el local introduciendo metodologías de intervención basadas en relaciones colaborativas, autogestión y sostenibilidad, a nivel nacional mediante talleres, foros y asesoría para discutir experiencias y promover la agricultura y el medio rural, en lo regional desarrollando seminarios, intercambios y foros bajo modalidades de colaboración interinstitucional, relacionadas con políticas que afectan el manejo sostenible de las laderas centroamericanas.

La complementaridad local, nacional y regional bajo un enfoque sistémico que vincula la sociedad, las instituciones, la cultura y la economía posibilita el nivel de competitividad territorial aumentando la capacidad de afrontar la competencia del mercado, impulsando procesos productivos viables desde el punto de vista medioambiental, económico, social y cultural, aplicando lógicas de redes de solidaridad, plataformas institucionales estables y mecanismos de articulación al interior del territorio y entre territorios.

No obstante el proceso se ha potenciado haciendo énfasis en las capacidades esenciales de valorizar su entorno, entender la necesidad de actuar juntos, promover la creación de vínculos entre sectores y establecer relaciones con otros territorios al interior del país y con la región. considerando como bases de las acciones los recursos existentes para una coherencia global, la implicación de agentes e instituciones, la integración de diferentes sectores en una lógica de innovación, la cooperación al interior del territorio y entre territorios y la articulación con las políticas nacionales.

4. La cooperación como recurso para incrementar el impacto y la significancia del proyecto

El enfoque gerencial implementado por el proyecto reconoce la existencia de diferentes audiencias y que cada una de ellas por su propia naturaleza requiere un formato diferente de intervención. Prevalece como mecanismo de relaciones los contactos personales y continuos con diferentes actores para aumentar su propia capacidad de influencia en los foros locales, nacionales y regionales.

El proyecto IICA Holanda Laderas, C.A. ha hecho un importante esfuerzo construyendo e implementando relaciones de colaboración que *conectan personas e intereses* en un esquema interactivo de relaciones entre instituciones locales, nacionales y regionales que promueven el desarrollo sostenible de las regiones menos fovorecidas de Centroamérica.

La sostenibilidad de la convergencia institucional, ha logrado su fundamento en la cooperación interinstitucional mediante alianzas establecidas con instrumentos formales e informales. Desde su primera fase el proyecto constata la colaboración con instancias o espacios amplios de coordinación como: CONASEL, COAGRES , CIAT, CIMMYT, El Zamorano, PASOLAC y otros. Otra modalidad de cooperación, ha sido la movilización de recursos de proyectos del Estado (PROLANCHO, PROSOC) y de gremios profesionales(docentes) para lograr la

transferencia metodológica en sus territorios. Estas acciones han creado legitimidad a la cooperación.

Todos estos espacios de cooperación ha agregado valor a la gestión del proyecto mediante la ejecución de acciones compartidas para el fortalecimiento de la capacidad organizativa, la promoción de experiencias documentadas con la participación local, fortalecimiento al sector productivo mediante la complementariedad de fondos de crédito, ejecución de procesos de capacitación y asesoría a los participantes.

5. Sistematización como proceso de aprendizaje que aumenta la legitimidad y reconocimiento en el ámbito local, nacional y regional

Para el proyecto la sistematización es un tema jerarquizado en sus resultados, se considera como una estrategia intencionada no casual, refleja la preocupación de construir con información con la participación local y sobre las experiencias en su territorio o de este vinculado a otros territorios, hasta transformarse en publicaciones temáticas que incidan en diferentes espacios profesionales y especializados dentro y fuera de la región[26].

Las ventajas tácticas del proyecto para la sistematización, es dejar un espacio abierto a diversas organizaciones nacionales e internacionales para documentar experiencias, aprovechar distintas oportunidades en diferentes ámbitos, aprovechar el potencial del equipo técnico para desarrollar sus propios procesos, estudios realizados por especialistas de organizaciones de prestigio internacional, talleres participativos de autoevaluación, y grupos de reflexión y acción estratégica.

El beneficio alcanzado además de la disponibilidad de cantidad de materiales, se concentran en la multiplicación de la capacidad institucional y del recurso local de entender sus propias dinámicas, la generación círculos de debate, la validación de metodologías mediante la transferencia y aplicación de la información en diferentes espacios y el ahorro de esfuerzos, tiempo y recursos a otras instituciones, programas o proyectos quienes han logrado adaptar técnicas y métodos en sus modalidades de intervención.

Sin duda este proceso también se ha convertido en una oportunidad para desarrollar la complementariedad en la cooperación interinstitucional a nivel local, nacional y regional.

6. Un proyecto con limitaciones financieras, institucionales y físicas: una virtud

El proyecto fue diseñado con limitados recursos financieros ante una amplia propuesta de obtener resultados con un enfoque de desarrollo institucional y humano. Esta limitación ha sido una virtud durante el proceso para impulsar rellenar el vacío de la colaboración y lograr así la ejecución de acciones en vía de complementariedad.

La colaboración interinstitucional le ha permitido al proyecto asumir un rol de múltiples relaciones y no precisamente de coordinación, impulsando mecanismos en donde las instancias locales, organizaciones e instituciones se aprovechan unas de otras para un fin determinado.

La bondad de este proceso es el logro de apropiación de los procedimientos y métodos, los CDS pilares principales del proyecto han intensificado la colaboración creando contactos, atrayendo

---

[26] Incorporación de la publicación Ochenta Herramientas en la metodología de trabajo de la universidad de México.

recursos, estableciendo canales operativos para finalmente alcanzar fortalecimiento en el marco institucional.

b. Limitantes

Se han dado importantes avances y logros hasta el momento sin embargo conviene destacar algunos de las principales limitantes del proyecto

- La concertación y la articulación interinstitucional ha alcanzado mayor espacio e impacto a nivel local, un aspecto favorable para ello ha sido la estrategia de delimitación geográfica del proyecto en donde se logran concentrar acciones. Sin embargo ésta inclinación local dejar ver impactos son de menor dimensión en las grandes orientaciones de las políticas nacionales y regionales
- La concepción de recursos del proyecto y su naturaleza acorta la posibilidad de incidir en la todos los sectores del desarrollo del medio rural, particularmente incide en el nivel local. , en la actualidad convergen el sector agricultura, educación, recursos naturales, institucionalidad. Paralelamente otros siguen dependiendo de enfoques sectoriales, decididos a nivel central, como es el caso de las políticas agrícolas y sociales entre otros.
- El proyecto sigue siendo aún un objeto de prueba debido a la relativa insuficiencia de los medios y recursos aplicados.
- La duración del proyecto no es tan ámplio para alcanzar concretizar un enfoque de transformación del recurso humano y de consolidar el déficit institucional, es demasiado corto para observar los efectos esperados en un mediano y largo plazo. Existen elementos que desfavorecen la velocidad del proceso y uno de ellos es la disparidad de la base social e institucional la cual es la plataforma de ejecución del proyecto.

PROYECTO PROTIERRA DE NICARAGUA

Introducción

El presente Estudio de Caso es parte de un estudio regional que lleva a cabo el Departamento de Desarrollo Sostenible del BID (Grupo Asesor de desarrollo Rural -RUR), y el Centro Internacional de Desarrollo Rural, CIDER, del IICA, para alcanzar un consenso del concepto y mecanismos del Desarrollo Rural en América Latina. En el caso de Nicaragua se ha tomado como caso de estudio el proyecto PROTIERRA, financiado por el Banco Mundial el cual ha tenido un ciclo de vida de cinco años y que concluirá en junio del año 2001.

Metodología El presente estudio se ha basado fundamentalmente en la indagación documental producida por el Proyecto. PROTIERRA es uno de los proyectos más ampliamente documentados del país, de manera que se dispuso de amplia bibliografía para análisis, se realizó una sistematización de información documental y preparación de documento borrador de acuerdo a la guía de estudio sobre la documentación disponible, se realizó entrevistas con informantes claves del proyecto con quienes se validó la información encontrada en el análisis de Bibliografía del proyecto. Finalmente se incorporó al documento de Estudio de Caso, de los elementos reflejados en las entrevistas

1. Enfoque del Proyecto

a. Enfoque de Desarrollo

El proyecto fue concebido en 1996, y se inició como un proyecto de recursos naturales con el fin de establecer un "ordenamiento ambiental en el territorio" y nació de la entonces Comisión Nacional Agropecuaria (CONAGRO).

Inicialmente el proyecto sería manejado por MARENA y en sus orígenes fue concebido como un proyecto medio ambiental para mitigar los efectos de la degradación del medio ambiente, con implicaciones económicas y evitar el avance de la frontera agrícola. En el proceso de discusión del diseño del proyecto el Banco Mundial propuso que el mismo fuese manejado desde la administración municipal. Al enfoque medio ambiental se sumó el proyecto de corredor biológico del Atlántico que en ese momento estaba siendo diseñado por el Banco y que sería financiado con fondos GEF. De manera que el proyecto incluyó ambos componentes, aunque en la práctica se administra dentro del banco y en el gobierno desde dos unidades distintas; el aspecto de desarrollo municipal se maneja por INIFOM, y el aspecto de fortalecimiento de las capacidades municipales para manejar el medio ambiente desde MARENA.

La letra del documento base del proyecto establece que la definición del proyecto se basa en la condición de Nicaragua como el segundo país más pobre de América Latina y la pobreza como un fenómeno esencialmente rural. La localización de los pobres rurales en áreas de recurso naturales frágiles, y el ciclo perverso entre la pobreza rural y la degradación de los recursos naturales; la pobreza que es su vez causa inmediata de la degradación de los recursos y ésta a su vez limita las oportunidades económicas de los pobres rurales. La reducida inversión en las áreas rurales de la densamente poblada región del Pacífico de Nicaragua que es el factor subyacente de la alta migración hacia la frágil frontera agrícola.

Otros factores que se pusieron en relevancia en el análisis de la concepción del proyecto fueron: Una creciente evidencia de los proyectos del Banco en Latinoamérica de que la descentralización del desarrollo rural puede ser una estrategia exitosa para reducir la pobreza rural; valoraciones de

campo llevadas a cabo durante la preparación y que indicaron que las instituciones locales tienen una clara comprensión de las necesidades de la población rural y de las prioridades en el manejo de sus recursos naturales; la falta de capacidad sostenible en Nicaragua, ya sea en el nivel local o nacional, en asistir al pobre rural en la aplicación y reforzamiento de las políticas sobre recursos naturales, en el manejo de áreas protegidas, en el aseguramiento de la preservación de valores claves para la biodiversidad o para enfrentar los serios asuntos sobre tenencia de la tierra de los indígenas y en especial de la Región Atlántica; el avance de la reforma de los gobiernos locales, la formación de la Comisión de Descentralización Sectorial (SDC), y la reforma parcial a la Constitución (junio 1995) y que incluye la descentralización fiscal y la Ley de Municipalidades.

Dado estos factores, la preparación enfatizó fuertemente en las necesidades técnicas e institucionales de los gobiernos locales en desarrollar sus proyectos viables dirigidos al alivio de la pobreza rural y al manejo de los recursos naturales.

Sobre este análisis, se reconoce **la pobreza rural como elemento clave para el desarrollo nacional, la degradación de los recursos naturales, como elemento intrínseco al fenómeno de la pobreza rural y el fortalecimiento de las instituciones locales como elemento clave para el diseño y ejecución de planes de inversión coherentes y viables.**

En la concepción del proyecto se plantea como objetivos fundamentales la reducción de la pobreza rural y el mejoramiento del manejo de los recursos naturales, aunque en la preparación del proyecto se puso en evidencia que estos objetivos fundamentales se podían alcanzar sólo si se ponía un fuerte énfasis en el mejoramiento de las capacidades de las instituciones locales de las áreas rurales, reconociendo como instituciones locales a gobiernos municipales, ONGs locales y organizaciones comarcales, para poder desarrollar una comunidad coherente y planes de inversión municipales dentro de los cuales se pudiera diseñar e implementar subproyectos viables.

b. Enfoque de Territorio

Siendo que el proyecto se origina como un proyecto medio-ambiental que incidiría en las áreas más degradadas del país y que el deterioro ecológico tuviera implicaciones en el ámbito económico. Después del análisis y estudios se determinó que las zonas más degradas del país eran León y Chinandega por los problemas de contaminación de agroquímicos, deforestación, contaminación de cuerpos de agua etc.

El donante (el Banco) planteó que el proyecto fuese manejado por las administraciones municipales -paralelamente se estaba trabajando en el diseño con fondos GEF del proyecto del corredor del Atlántico- y se decidió integrar, lo que sería Zelaya Central y Río San Juan por la importancia de los cuerpos de agua allí presentes, de manera que la zona de cobertura del proyecto fueron estos cuatro departamentos, con un total de 32 municipios.

La base fundamental de la selección de estos cuatro departamentos fue:

- mitigar la degradación ambiental; y,
- detener el avance de la frontera agrícola.

Aunque la decisión fue seccionar el manejo del desarrollo municipal y el fortalecimiento de capacidades municipales para mitigar el impacto en el medio ambiente, en dos unidades, la primera manejada por INIFOM, y la segunda por MARENA.

Se plantea que las instituciones locales no internalizan fácilmente asuntos que van más allá del nivel local. Por tanto, la preparación del proyecto procura desarrollar componentes que contemplen asuntos globales, nacionales y regionales; como los siguientes:

Los asuntos globales de los cuales la conservación de la biodiversidad en el Atlántico es la más importante- serán dirigidos por un proyecto asociado el cual será sometido al Consejo del GEF en procura de fondos, a finales de 1996.

Los asuntos nacionales serán dirigidos a través del componente de asistencia técnica diseñado para capacitar al GON en establecer una política coherente y una estructura institucional de los recursos naturales y del ambiente.

Los asuntos regionales serán dirigidos a través de un sistema de planificación y monitoreo ambiental y del uso de los suelos, el cual está incluido en el proyecto.

El proyecto eligió como zonas de influencia cuatro departamentos del país León; Chinandega, Zelaya Central -propuesto como departamento- y Río San Juan, los que totalizan 32 municipios sobre la base de la extrema pobreza de los mismos y la fragilidad del medio ambiente que presentaban. El proyecto es de carácter rural y no financia proyectos en áreas urbanas de municipios con más de 10,000 habitantes.

OBJETIVOS DEL PROYECTO

Sobre la base de este análisis, se estableció el siguiente objetivo general y objetivos específicos del proyecto:

Objetivo General del Proyecto

Reducción de la pobreza rural y el mejoramiento de los recursos naturales. objetivos pueden limitarse más específicamente a lo siguiente:

Objetivos Específicos

- Establecer un mecanismo basado en los gobiernos municipales y en la organización comunitaria para reducir la pobreza rural a través de inversiones rurales en infraestructura económica, mejoramiento del manejo de los recursos naturales y actividades comunales productivas de pequeña escala.
- Asegurar que las instituciones del gobierno central adquieran la capacidad de proveer una estructura global y coherente para la realización y cumplimiento de políticas en recursos naturales que respondan a prioridades ambientales globales, regionales y nacionales.
- Promover en el largo plazo la integridad de un corredor a lo largo de la vertiente Atlántica de Nicaragua, conservando valores claves de la biodiversidad mundial.

Para cumplir con estos objetivos, el proyecto tendría tres componentes:

- **Desarrollo de Municipalidades Rurales** (US$35.3 millones incluyendo imprevistos) e incluiría: (i) desarrollo institucional de municipalidades; (ii) desarrollo institucional de INIFOM, como el principal cuerpo coordinador; (iii) información, participación y capacitación para comunidades y el sector privado local; y (iv) donaciones para subproyectos comunales y municipales.
- **Políticas e Instituciones en Recursos Naturales** (US$5.1 millones incluyendo imprevistos) e incluiría: (i) desarrollo institucional de MARENA incluyendo formulación

de políticas, planeamiento del uso de tierras y el ambiente, monitoreo y manejo de áreas protegidas; y (ii) un programa de asistencia técnica interinstitucional.

- **Corredor de Biodiversidad en el Atlántico (GEF)** (a ser determinado, y se espera que sea de aproximadamente US$10.0 millones incluyendo imprevistos) busca el aseguramiento de un uso de la tierra ambientalmente sostenible dentro de un corredor de biodiversidad e incluiría: (i) involucramiento de comunidades locales, grupos indígenas y gobiernos municipales y regionales en el manejo de la biodiversidad a través de la comunicación, participación y capacitación; (ii) uso de tierras y planificación, monitoreo y evaluación de la biodiversidad; y (iii) un mecanismo financiero para promover la sostenibilidad del corredor y financiar; (a) el manejo de áreas protegidas; (b) subproyectos en biodiversidad y (c) la demarcación de territorios indígenas.

c. Enfoque económico productivo

El proyecto PROTIERRA clasifica los sub-proyectos financiados a través de sus operaciones en 5 rubros: (i) capacitación, (ii) fortalecimiento municipal, (iii) infraestructura, (iv) medio ambiente, y (v) productivo.

Un sub-proyecto productivo se puede definir como una inversión que resultará en la generación de ingresos, tales como actividades agrícolas, de ganadería, y de pesca. Tiene el propósito básico de aumentar y diversificar los ingresos de las familias más pobres del sector rural. Los proyectos productivos son proyectos comunitarios, que se eligen sobre el proceso de planificación participativa con la comunidad -en el marco de los proyectos previamente definidos por el manual- Entre los sub-proyectos productivos financiados, se encuentran:
Sub-proyectos Agrícolas;
Sub-proyectos de Ganado Mayor;
Sub-proyectos de Ganado Menor;
Sub-proyectos Avícolas;
Sub-proyecto Apícola

PROTIERRA también distingue entre sub-proyectos normales y sub-proyectos financiados bajo condiciones de emergencia. Aunque se encuentran todos los rubros de sub-proyectos en la categoría "normal", solamente se han financiado los rubros productivos o de infraestructura en la segunda categoría. Aproximadamente un 40% de los sub-proyectos (por valor) financiados por PROTIERRA caen bajo la categoría de 'emergencia'. Los proyectos de emergencia se distinguen por procedimientos de preparación y aprobación simplificados y acelerados, y en muchos casos constituyen una contribución por parte de PROTIERRA a planes nacionales de reconstrucción elaborados por el Gobierno de Nicaragua como respuesta a las condiciones de "El Niño" o después de Huracán Mitch.

Los sub-proyectos productivos se diferencian de todos los otros rubros de sub-proyectos en un aspecto importante; los fondos utilizados son reembolsables y los fondos recuperados. Así los beneficiarios originales de cada sub-proyecto alimentan un fondo comunitario rotatorio o revolvente. Bajo la gestión de una administradora contratada para cada sub-proyecto, los fondos revolventes pueden ser utilizados para ampliar las actividades originalmente financiadas o financiar nuevas, de acuerdo con la decisión de la comunidad.

En la concepción de los proyectos productivos no prevaleció un concepto de cadenas o privilegiar sistemas productivos de terminados o formas de organización empresarial. Lo que se

estableció fue proyectos que la comunidad, de una lista previa de proyecto, definidos en el Manual Operativo, por medio de un proceso de elección y planificación comunitaria definía el proyecto que llevaría a cabo.

El fondo revolvente de los proyectos productivos se asignó a distintas intermediarias financieras y organizaciones del sector privado - sin embargo, este fue el talón de Aquiles de la implementación del proyecto dado que la mora alcanzó niveles de hasta 60%, este resultado se presume que se debe a la falta de presión de las alcaldías sobre las entidades administradoras de los fondos y sobre todo que no estaba claro la propiedad de los fondos. El proyecto PROTIERRA transfirió los fondos a las alcaldías y éstas establecieron los convenios con las intermediarias, pero la ausencia de medidas cohercitivas-financieras, al parecer fue el elemento que llevó a este nivel de mora. De total de los 900 sub-proyectos, 300 eran productivos con un monto de US$2.000,000 de dólares. Aunque hubo organizaciones que tuvieron prácticas óptimas, dado los resultados en general negativos de este componente el Banco decidió desde septiembre del 2000, no financiar más proyectos productivos.

d. Enfoque sobre externalidades

El diseño del proyecto calcula obtener un impacto en los ámbitos:

⇒ **Social**
- ⇒ la población meta de los territorios a cubrir,
- ⇒ los pobres rurales,
- ⇒ las mujeres,
- ⇒ los pueblos indígenas, y
- ⇒ las instituciones

⇒ **Ambiental**
- Económico y fiscal

Social

Población meta. El proyecto está diseñado con la capacidad para alcanzar, directa o indirectamente a la población rural de las 32 municipalidades seleccionadas. Esta cobertura se expandirá en la segunda fase con la inclusión de áreas adicionales. La población rural estimada de las 32 municipalidades fue en 1993 de aproximadamente 477,000. De éstos se espera que los beneficiarios directos sean alrededor de 300,000 personas o alrededor de 50,000 familias, principalmente pequeños productores y pescadores. Las inversiones del proyecto por año, considerando la población total de las 32 municipalidades, llegarán a cerca de los US$5. Dado que el proyecto establecerá un nuevo sistema de financiamiento e implementación de sub-proyectos en el ámbito municipal, se espera que en el largo plazo un número mucho mayor de personas se beneficie directamente a medida que posteriores financiamientos, esto es de las transferencias fiscales propuestas, entren al sistema.

Los pobres rurales. En el diseño del proyecto se estableció que cerca de 40,000 hogares del 70% de la población rural de la región, se encontraban debajo de la línea de pobreza. Más del 60% son pequeños productores. Se haría necesario invertir en promedio, entre US$750 y US$4,000 por familia para incrementar el ingreso de un pequeño productor, lo suficiente para sacar a las familias de la pobreza. Los US$6.7 millones esperados de sub-proyectos productivos permitirían entonces que entre 1,600 y 10,000 de tales familias se vuelvan no pobres (25% de los

pobres rurales de la región, si la cifra más alta es lograda). Comparativamente, en 1993 solamente 720 productores pobres en la región recibían alguna clase de asistencia (promediando US$560). El proyecto propuesto incrementaría el número de beneficiarios entre 2.5 y 13 veces. El pobre rural también se beneficiaría de proyectos no productivos: ambientales, de infraestructura pública y de construcción de capacidades.

Mujeres. Debido a los diferentes roles que hombres y mujeres juegan en la sociedad, el proyecto podría potencialmente beneficiar hombres y mujeres distintamente, aunque el proyecto apoye a organizaciones de mujeres y hombres, el proyecto promoverá específicamente el involucramiento de la mujer en gobiernos locales y municipales y que este involucramiento sea permanente; el proyecto procurará disminuir las discrepancias en el acceso a la información y a los recursos que típicamente existe entre hombres y mujeres, el proyecto apoyará tanto a hombres y mujeres en actividades productivas diversas a través de los fondos municipales (esto incluirá los granos básicos producidos por hombres y mujeres así como agroindustrias, procesamiento de alimentos, producción de frutas y vegetales, apicultura, especies, plantas medicinales, ganadería menor y en el caso de mujeres actividades artesanales basadas en productos del bosque). Finalmente, el proyecto financiará subproyectos en recursos naturales de acuerdo a las prioridades de hombres, los cuales tienden a tener una orientación comercial, y de mujeres las que tienden a tener una visión comercial y social (por ejemplo subproyectos de energía y agua potable).

Pueblos indígenas. Se espera que las comunidades indígenas serán capaces de someter propuestas de subproyectos identificados por ellos a los gobiernos locales y participarán en las decisiones sobre planificación local y aprobación de subproyectos a través de sus estructuras representativas tradicionales; a través de los subproyectos las comunidades indígenas beneficiarias serán elegibles para asistencia técnica (incluida legal) en desarrollo comunitario, incluyendo la requerida para la elaboración de propuestas de titulación de tierras comunales; las comunidades indígenas serán las principales ejecutoras de las actividades del GEF propuesto, donde el corredor de biodiversidad se traslapa con sus territorios con la condición de que existan acuerdos bajo los cuales las comunidades recibirán asistencia para el desarrollo priorizado por ellos a cambio del compromiso de conservar la biodiversidad.

Instituciones. Los beneficiarios institucionales en el ámbito nacional serán MARENA e INIFOM, las oficinas legales de la Rama Ejecutiva, la Legislativa, lo Judicial y agencias ejecutoras. El aumento de sus capacidades de legislar y de poner en vigor regulaciones tendientes al manejo de los recursos naturales y el ambiente, lo cual será un beneficio indirecto a toda la sociedad nicaragüense.

A nivel municipal, el beneficiario más importante será el legado de haber mejorado la capacidad entre grupos locales y gobiernos municipales para identificar, preparar, evaluar e implementar subproyectos y en particular, de haber mejorado las capacidades de las comunidades rurales pobres para demandar sus necesidades y de los gobiernos locales, para resolverlas. **Esto sería un valioso capital a largo plazo.**

Ambiental

En el diseño se calculó que el proyecto contribuiría a un mejoramiento en el manejo de la biodiversidad de bosques, aguas, suelos y pesca. Se estima que en el Pacífico, en total 25,000 hectáreas o un 13% área sembrada actual, se beneficiaría con menor erosión, mientras que el 3% del área de mangle recibiría protección directa, además, la intención del proyecto es ayudar a

proteger la alta biodiversidad de ecosistemas volcánicos, mejorar el manejo de cuencas y ayudar a estabilizar algunas corrientes de agua. El componente GEF apoyaría específicamente a la conservación de la biodiversidad en el Atlántico. Debido a que algunos de los subproyectos, particularmente subproyectos de infraestructura pública, pueden tener riesgos ambientales modestos, el proyecto es catalogado como un "B". Existen dos mecanismos para tamizar los subproyectos riesgosos; (i) la aprobación de subproyectos tendrá que seguir las guías detalladas en el Manual Operativo y en el estudio de antecedentes "*Sistemas de Procedimientos Ambientales para la Gestión Ambiental Municipal*", y (ii) los subproyectos tendrán que ser consistentes con las prioridades y restricciones reflejadas en los Planes de Uso de Tierras y del Ambiente del Pacífico y Atlántico y con la estrategia ABC. Adicionalmente, ningún desembolso para subproyectos se dará mientras el componente ABC (GEF) no sea declarado efectivo y hasta que el Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas para el Atlántico sea aprobado. El componente medio ambiental del proyecto ha sido manejado directamente por MARENA.

Económicos y Fiscales

Eficiencia Económica. Existen tres dimensiones de impactos económicos del proyecto propuesto: (i) de la descentralización; (ii) de la reforma de las políticas de recursos naturales y del ambiente y (iii) de los subproyectos.

Los impactos económicos esperados **de la descentralización** son en principio tres: (i) reducción en los costos de trasladar servicios públicos con relación a los costos de estos servicios si ellos fueran manejados centralmente; (ii) un óptimo (una mezcla más eficiente) en las inversiones locales producto de una mejor combinación que si las decisiones fueran tomadas por una agencia centralizada; y (iii) mejores estructuras comunales.

Los impactos económicos esperados **de la reforma de las políticas de recursos naturales y del ambiente** son en principio tres: (i) ganancia en eficiencia económica como producto de la eliminación de regulaciones conflictivas en el uso de recursos naturales; (ii) reducción en los costos de gobernar debido a un incremento en la credibilidad del gobierno producto de la puesta en vigor de un conjunto de regulaciones más claras que las que se tendrían en un escenario sin proyecto; y (iii) una mejor internalización de las externalidades ambientales por los sectores público, privado y las ONG's.

Los impactos económicos esperados **de los subproyectos** son: (i) reducción en los costos de las municipalidades y comunidades en la identificación, preparación, implementación y operación de los subproyectos; (ii) mejoramiento en la toma de decisiones de los productores privados y otros pobres rurales dentro de los proyectos de construcción de capacidades; (iii) ganancias económicas por el mejoramiento de la protección ambiental; (iv) excedentes económicos de la infraestructura económica y mayor productividad de las actividades económicas de subsistencia dentro y fuera de la finca a ser apoyadas por el proyecto.

2. Modalidad de Intervención

a. Temporalidad de la Intervención

El proyecto propuesto sería implementado en 5 años y se espera que se complete en el año 2001. El diseño del proyecto incluye cronograma detallado de las actividades, el plan de implementación y la tabla de indicadores, esta última se detalla en el Anexo 1.

Para minimizar la complejidad de la implementación del proyecto, éste sería desarrollado en tres fases, la primera fase consistiría en la de mayor preparación y la segunda y tercera fase serían de implementación propiamente dicha.

Primera fase: La primera fase (año 0) fue financiada a través de un Proyecto que Facilita la Preparación (PPF), y se enfocaría en la construcción de capacidades: (i) la asistencia técnica para INIFOM y MARENA incluido el establecimiento de unidades de proyectos; (ii) desarrollo de una estructura de políticas para la descentralización y los recursos naturales; (iii) actividades de construcción de capacidades hasta en veintitrés municipalidades de León y Chinandega; (iv) promoción del proyecto con comunidades, planificación participativa a escala piloto e implementación de dos subproyectos por municipalidad en diez municipalidades; (iv) capacitación y certificación de ONG's locales y consultores para asistir a los gobiernos municipales y a comunidades en el ciclo del subproyecto; (vi) desarrollo de planes de uso de suelos y gobiernos municipales para la región del Pacífico y un plan regional de uso de la tierra y de Desarrollo de Pueblos Indígenas para la región del Atlántico; y (vii) delineación de la estrategia ABC en el Atlántico y preparación completa del componente GEF.

Segunda fase: La segunda fase duraría aproximadamente dos años (años 1 y 2) y continuaría las actividades de construcción de capacidades e iniciativas de programas de inversión en los veintitrés municipios de León y Chinandega en la región Pacífica y proveería asistencia técnica para los nueve municipios de los departamentos de San Carlos y RAAS ya identificados en el Atlántico.

Tercera fase: Durante la tercera fase (años 3 a 5) la cual se iniciaría después de la revisión del segundo año, el proyecto continuaría en León y Chinandega y en las nueve municipalidades del Sureste y se extendería a cualquier nueva municipalidad candidata mediante acuerdos mutuos entre el GON y la agencia financiadora y en particular aquellas de la RAAS y de la RAAN en el Atlántico. Las actividades de protección a la biodiversidad en el Atlántico, que se espera sean financiadas por la donación GEF, podrían iniciarse en la segunda fase. Aunque de gran extensión, el Atlántico está poco poblado y por tanto la proporción de fondos del proyecto, diferentes de aquellos asignados a la protección de la biodiversidad, canalizados al Atlántico serían un poco menores. Ningún proyecto se financiaría a la región Atlántica hasta que el acuerdo previsto para el financiamiento del componente GEF fuese efectivo y se hubiera aprobado un Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas para la región Atlántica

b. Mecanismos de Puesta en Marcha

La puesta en marcha del proyecto involucraría a una serie de actores que van desde el Gobierno Central hasta la Comarca; los cuales se relacionan y coordinan entre ellos a través de distintos comités y otras formas de coordinación y toma de decisiones, que se detallan a continuación.

Gobierno Central

Comité de Dirección. El Comité de Dirección del Proyecto incluiría al Ministro de Agricultura, en representación de CONAGRO, el Ministro de Finanzas, el Ministro de MARENA y el Presidente de INIFOM. El Comité de Dirección del Proyecto se reuniría cuatro veces al año para:

(i) revisar el progreso del proyecto;

(ii) discutir y tomar acciones en cualquier asunto relacionado al desarrollo del proyecto o de los recursos naturales;

(iii) coordinar actividades del proyecto, otros donantes y programas del GON en el manejo de recursos naturales, pobreza rural y desarrollo rural; y

(iv) apoyar las actividades de implementación del proyecto a través de sus agencias de línea y representantes del nivel regional si se requiere.

INIFOM. INIFOM será el responsable de la implementación del Componente del Desarrollo de Municipalidades Rurales. Sus responsabilidades específicas incluyen:

- El manejo de relaciones con IDA, CONAGRO y MIFIN; asegurando que: (i) las tareas administrativas sean realizadas y haciendo informes relacionados con la contabilidad del proyecto, aplicaciones de desembolsos y que se realicen las auditorías; (ii) los acuerdos legales con las municipalidades implementadoras se observen en la implementación del componente; (iii) los fondos de contrapartida adecuados sean provistos dentro del presupuesto gubernamental; (iv) los fondos sean usados para los propósitos que se previeron; (v) los procedimientos de procura de bienes acordados sean seguidos; y (vi) los informes periódicos sean preparados.

- La asistencia a las Municipalidades en la planificación y ciclo del subproyecto; la supervisión en coordinación con los gobiernos municipales para la ejecución de subproyectos específicos; la aprobación y desembolsos contra planes municipales; la operación de sistemas de monitoreo y evaluación; la conducción de adquisiciones en favor de gobiernos municipales; la supervisión de muestras de proyectos y planes municipales; la valoración de subproyectos, involucrando agencias de línea o consultores en la valoración de los subproyectos más allá de sus límites; la aprobación de subproyectos delegando tales aprobaciones a municipalidades bajo condiciones estipuladas en el Manual Operativo y tomando decisiones relativas a incrementos en la aprobación de los umbrales de los proyectos de los gobiernos municipales.

- Diseñando TOR's y supervisando consultores en las diversas capacitaciones y programas de asistencia técnica que se encuentran bajo el componente, incluyendo la asistencia a las municipalidades en el establecimiento de Unidades Técnicas Municipales; diseñando y supervisando la asistencia técnica solicitada por las municipalidades en aspectos de manejo municipal; promoviendo el proyecto con las comunidades y capacitando líderes comunales y profesionales, precalificando ONG's y consultores; manteniendo nóminas actualizadas haciéndolas disponibles a las comunidades; y asistiendo a la Comisión de Descentralización del GON. Para simplificar la tarea de asistencia técnica, la mayoría debe juntarse en un pequeño número de contratos que cubran los siguientes tres temas: (i) reclutamiento y capacitación de UTM's y asistencia a las municipalidades con sistemas de control financiero, monitoreo y evaluación; promoviendo al proyecto, a las estructuras comunales y a la planificación participativa; y (iii) capacitación a ONG's y profesionales y certificando a estos profesionales. Dado que INIFOM no es una institución especializada, éste consultaría con las agencias de línea del GON en aspectos relacionados a los programas de capacitación y valoración de subproyectos más allá de sus umbrales.

Unidad de Implementación del Proyecto en INIFOM. Para hacer que INIFOM pueda realizar esas funciones, una Unidad de Implementación del Proyecto se establecería en INIFOM y estaría a cargo de vincularse con el IDA y realizaría actividades de coordinación con las diversas Direcciones de INIFOM involucrados en la implementación del proyecto. La Unidad de

Implementación del Proyecto de INIFOM incluiría: el Director de Planificación, un Grupo de Apoyo Técnico formado por personal de las Direcciones de Proyectos, Asistencia Técnica, Administración y Finanzas y Delegaciones regionales de León y San Carlos y otras delegaciones regionales a medida que nuevas regiones se unan al proyecto y seis personas/consultores: coordinador de implementación, asesor de planificación y asistencia técnica, asesor en participación y género, oficial de desembolsos y contador, oficial de adquisiciones y auditor interno y dos personas de apoyo: una secretaria y un conductor. El personal de INIFOM que trabaje en la implementación del proyecto estaría localizado en las diversas direcciones y coordinarían actividades del proyecto a través del grupo de apoyo técnico.

MARENA. MARENA sería responsable de la implementación del Componente de Políticas e Instituciones de Recursos Naturales y además del propuesto Componente de Corredor de Biodiversidad en el Atlántico (GEF).

Agencias de línea. Las Agencias de línea tales como el MAG, INTA, INRA, INAA y MCT y agencias especiales tales como el FISE y el PNDR jugarían un papel importante en la asistencia para la valoración técnica de subproyectos que sobrepasen los límites fijados, el control de calidad y la contribución a los programas de capacitación y la coordinación global de iniciativas de proyectos con otras actividades bajo su responsabilidad.

Gobierno Local

Unidades Técnicas Municipales (MTU's). Las Unidades Técnicas Municipales serían las estructuras de coordinación e implementación claves de los proyectos en el ámbito local. Ellas serían establecidas o (cuando ellas ya existiesen) fortalecidas en cada una de las municipalidades participantes con el fin de: promover el proyecto, mejorar los procesos participativos incluyendo la ayuda a las comunidades, en la definición de sus necesidades e identificación de proyectos; elaborar planes municipales; asistir a las comunidades en el reclutamiento de consultores y ONG's para la identificación, preparación, implementación y operación de subproyectos de acuerdo con los criterios acordados y establecidos en el Manual Operativo; valorar subproyectos y supervisar los acuerdos con las comunidades; y vincularse con INIFOM y otras agencias del GON.

El Consejo Municipal. El consejo Municipal con la asistencia del Comité Comarcal de Apoyo y Supervisión de Proyectos y la Unidad Técnica Municipal ratificarían los Planes de Inversión Municipal, aprobarán los subproyectos incluidos en esos planes, asegurarían que los acuerdos con INIFOM y las comunidades se sigan y tomarían decisiones con relación a circunstancias no previstas y que afecten los subproyectos.

Comunidades.

Asamblea Intercomarcal (IA). La Asamblea Intercomarcal (IA) seria la estructura clave en la toma de decisiones comunales. La forman representantes de cada comarca y comunidades indígenas dentro de cada municipalidad e incluiría representantes de organizaciones comunales tales como asociaciones de productores, grupos religiosos, ONG's locales, etc.

Comité Comarcal de Apoyo y Supervisión de Proyectos (CSC). El CSC es una estructura pequeña escogida por la Asamblea Intercomarcal cuyo principal papel es el de asegurar que los gobiernos municipales respeten los intereses comunales durante la selección de propuestas y ejecución de los proyectos. Este comité estaría encargado de: (i) la supervisión de proyectos y ejecución de subproyectos en nombre de las comunidades; (ii) elaboración de informes de

monitoreo de las actividades de los gobiernos locales, dirigidos a las comunidades e INIFOM; (iii) asistir al Consejo Municipal en la toma de decisiones sobre planes y subproyectos municipales; (iv) asegurar que las decisiones del consejo municipal se divulguen totalmente entre los miembros de la comunidad; y (v) mantener informada a la Asamblea Intercomarcal sobre la ejecución del proyecto a nivel municipal.

Grupo de Usuarios del Proyecto (PUG). El Grupo de Usuarios del Proyecto estaría compuesto de aquellos miembros comunales con un interés directo en el subproyecto. El PUG puede ser una organización formal o informal tal como una ONG local, dependiendo del subproyecto. El PUG sería el responsable de proveer asistencia en la implementación, operación y mantenimiento de subproyectos comunales ya sea directamente o a través de contratos.

La Planificación Municipal y los Ciclos del Subproyecto.

Mecanismos de toma de decisiones locales. Un objetivo clave del proyecto propuesto es el de establecer un mecanismo descentralizado para decidir sobre inversiones locales a fin de reducir la pobreza y mejorar el manejo de los recursos naturales. Estos mecanismos son resumidos en la planificación y ciclos del subproyecto.

Restricciones. La elegibilidad de los subproyectos, así como sus restricciones están establecidas en los manuales que acompañan al proyecto. Entre otros: (i) ningún proyecto sería financiado en poblados de más de 10,000 habitantes; (ii) 60% de las donaciones en cada municipalidad durante el período del proyecto (5 años) serían para subproyectos que estén fuera del poblado principal o villa en una municipalidad (cabecera); y (iii) no podrían calificar aquellos subproyectos que son elegibles a ser financiados por instituciones prestatarias comerciales. Los subproyectos también tendrían que ser consistentes con los Planes de Uso de Tierra y del Ambiente y con la estrategia ABC en el Atlántico (Componente de Desarrollo de Municipalidades Rurales y Componente del Corredor de Biodiversidad en el Atlántico).

Elegibilidad Municipal. Para ser elegibles en el financiamiento del proyecto, las municipalidades deben entrar en acuerdo con el INIFOM (Acuerdo de Financiamiento y Elegibilidad entre INIFOM-Municipalidad; una muestra es incluida en el Manual Operativo) en el cual ellos deberían acordar: (i) seguir las reglas del Manual Operativo; (ii) crear o fortalecer la Unidad Técnica Municipal; (iii) establecer una contabilidad de proyectos y controlarlo financieramente en acuerdo a los modelos del IDA en conjunto con los indicadores establecidos; establecer y operar un sistema de monitoreo y evaluación de proyectos; (v) promover el proyecto con las comunidades y levantar el nivel de participación comunal y rendición de cuentas públicas hasta un estándar discutido en el Manual Operativo y contra indicadores ya establecidos en el diseño del proyecto; y (vi) desarrollar planes de inversión municipal respecto a prioridades comunales y los planes de uso de tierras y ambiente (ELUP) desarrolladas bajo el Componente de Políticas en Recursos Naturales e Institucionales.

3. Gestión

a. Replicabilidad

El valor más importante del proyecto es precisamente haber diseñado un modelo de fortalecimiento de los gobiernos locales por medio de la transferencia de habilidades y dotándoles de herramientas que les permitan ejercer una más eficiente administración pública local, de cara a las necesidades y las condiciones socioeconómicas de la población local.

Por medio de la elaboración de planes:

- De desarrollo
- Estratégicos
- De gestión

Estos planes se elaboraban desde el Consejo Municipal con el insumo de la participación de la comunidad a través del proceso de microplanificación participativa -que es una condicionante que establece el Manual Operativo del Diseño del Proyecto. Vale mencionar que el Manual Operativo utilizado por el proyecto y de alguna manera "transferido" a las alcaldías con las cuales se ha trabajado, se ha unificado con el FISE.

De hecho a partir de junio del 2001, el proyecto continuaría como un Programa de Fortalecimiento Municipal, que será parte del INIFOM y que se extenderá a 11 municipios de Chontales, éste fue seleccionado debido a la presencia del Proyecto FADES que ha provocado que estos municipios cuenten con Planes de Gestión Municipal.

La "extensión", que será un programa parte estructural de INIFOM contempla ofertar varios productos a las alcaldías
Planificación Municipal
Finanzas Municipales
Organización, Gestión y Participación Ciudadana.
Servicios Municipales
Monitoreo y Seguimiento a la Inversión
Sistema Informáticos

Este programa contaría con financiamiento del propio Banco, (US$19.4 millones); BID (posiblemente US$7.7 millones) Naciones Unidas (US$5.5 millones); más la contrapartida del gobierno de Nicaragua (US$3.0 millones, más otros fondos menores aportados programa otros donantes.

Esta "extensión" del programa plantea a coordinación entre donantes y ministerios de línea para que participen en el programa de manera más efectiva. En una eventual extensión del programa los técnicos del proyecto plantean que se debe continuar con el apoyo a los productores con la línea de crédito.

b. Sostenibilidad

El diseño del proyecto determina cuatro dimensiones de la sostenibilidad: (i) sostenibilidad de los mecanismos institucionales locales, y en particular de conocer cuando las comunidades serán capaces de continuar definiendo sus prioridades y ocasionando que los gobiernos municipales respondan a ellas; (ii) sostenibilidad de los recursos financieros para municipalidades rurales con desventajas, lo cual permitiría a éstas resolver las demandas comunales; (iii) sostenibilidad de los subproyectos, es decir, su mantenimiento y replicabilidad; y (iv) sostenibilidad de los mecanismos para internalizar valores ambientales en la toma de decisiones públicas. Existen también asuntos importantes sobre sostenibilidad relacionados al Componente GEF propuesto.

Sostenibilidad de los mecanismos institucionales locales-- serían promovidos por: (i) la demostración de experiencias reales y capacitación que tanto las comunidades como oficiales y políticos de gobiernos locales obtienen de la adopción de métodos participativos; las comunidades obtienen una mejor cartera de proyectos y los políticos locales ganan un electorado más satisfecho; (ii) la puesta a disposición de recursos a las municipalidades con desventajas

tanto a través del proyecto como a través de transferencias fiscales propuestas que incentiven a las comunidades a organizarse a fin de que los gobiernos locales canalicen aquellos recursos necesarios para resolver las necesidades priorizadas de las comunidades; (iii) la transferencia de información sobre la disponibilidad de proyectos a las comunidades a través de la promoción del proyecto; y (iv) la provisión de apoyo inicial a las comunidades y de mecanismos de decisión a las municipalidades (Asamblea Intercomarcal y Comité Comarcal de Apoyo y Supervisión de Proyectos) que tienen bajos costos operativos y, por tanto, tienen mayores probabilidades de ser mantenidos una vez que su utilidad esté demostrada.

Sostenibilidad de recursos financieros para municipalidades con desventajas-- se aseguraría través de: (i) la legislación para transferencias fiscales, la cual de una forma neutral presupuestaria haría, si se promulga, que se instale un mecanismo financiero para los gobiernos municipales equivalente al menos a 4% de los impuestos del GON y el cual podrá ser transferido como una donación global a aquellas municipalidades con mayor necesidad de acuerdo a la fórmula similar ya discutida en el Anexo 4; y (ii) asistencia técnica a través del proyecto a municipalidades con desventajas en cuanto a movilización de recursos locales.

Sostenibilidad de inversiones comunales y municipales --mantenimiento y replicabilidad-- se lograrían a través de cinco mecanismos: (i) las transferencias fiscales propuestas del gobierno central harían, si se promulgasen, que se pusieran más recursos a disposición del gobierno municipal los cuales podrían utilizarse para resolver costos operacionales y recurrentes; (ii) el proceso participativo aseguraría que aquellos proyectos de mayor prioridad para las comunidades sean financiados y estas comunidades tendrían interés en asegurar la sostenibilidad del proyecto; (iii) un plan operacional y de mantenimiento aceptable, incluyendo la definición de responsabilidades para estas actividades, sería un criterio para la aprobación de subproyectos; (iv) el proyecto apoyaría la capacitación de los gobiernos municipales, comunidades y profesionales en la operación, mantenimiento, mecanismos de recuperación de costos de los subproyectos; y (v) en el caso particular de subproyectos productivos, la recuperación de costos de los fondos manejados por los beneficiarios, asociaciones, cooperativas, comunidades legalmente establecidas sería promovida como medio de generar recursos financieros para replicar los subproyectos y llegar a un mayor número de beneficiarios dentro de la comunidad.

Sostenibilidad de mecanismos para internalizar valores ambientales en la toma de decisiones públicas, será asegurado a través de: (i) un programa activo de capacitación incluyendo capacitación de capacitadores, desarrollo curricular en políticas ambientales dirigidas a instituciones claves con responsabilidades sobre políticas ambientales; (ii) fortaleciendo las funciones de monitoreo y cuido de MARENA sobre otras agencias del GON y de los gobiernos regionales y locales; y (iii) modernizando MARENA a través de Acuerdos de Reestructuración Institucional a ser apoyado por el Crédito de Desarrollo Institucional.

Sostenibilidad de actividades de Conservación (GEF) en el Atlántico, se aseguraría a través de: (i) un mecanismo financiero que actualmente está siendo diseñado, el cual dispondrá de recursos adicionales de los donantes y fuentes locales y financiará los costos recurrentes de actividades de conservación en el Atlántico e invertirá en subproyectos más allá de la fecha de cierre del componente GEF; y (ii) información y capacitación de comunidades indígenas y no indígenas y la demarcación de territorios de comunidades indígenas que son de interés para asegurar la sostenibilidad de los recursos naturales en la región Atlántica.

La valoración de la dirección del proyecto es que la sostenibilidad del proyecto se alcanzó en la medida que la administración municipal se dotó de herramientas que han quedado internalizadas en la estructura municipal. Otra herramienta importante es el Sistema Catastral, montado en cada municipio que registra todas las propiedades, lo cual permite la eficiente recaudación fiscal del impuesto sobre bienes inmuebles IBI, se reportó casos en que la recaudación se elevó hasta en un 60%.
La factibilidad Financiera orientada hacia la sostenibilidad estará en dependencia del grado de coordinación.

c. Apropiación

La apropiación del programa se fue logrando en el transcurso de la ejecución del proyecto, se refleja en la participación comarcal en la planificación participativa; en la formación de comisiones de trabajo comunitario; la gestión comarcal; entre otras. Y a nivel de la alcaldía la apropiación de se expresa en la permanencia del personal de las UTM, incluso después del traspaso de autoridades después de las últimas elecciones en que se eligieron las autoridades municipales.

El proyecto se ha situado en su área de influencia territorial.

d. Institucionalización

La evolución del proyecto ha conducido que el mismo se convierta en un programa del INIFOM que idealmente pueda conducir a la posterior creación de un Fondo de Desarrollo Municipal, al cual aporten todos los donantes interesados en el fortalecimiento de lo Municipios con una agenda ordenada sobre la base de los planes municipales.

En la actualidad el Fondo se empezará a implementar con fondos del Banco Mundial pero solamente para proyectos de infraestructura y fortalecimiento institucional, la idea es ampliar la gama de donantes al Fondo de Desarrollo Municipal y que se retome el financiamiento a los proyectos productivos, buscando los mecanismos para que los recursos de proyectos productivos sean mejor manejados por las alcaldías.

Aunque no hay valoraciones sobre el tema, la apreciación de la dirección del proyecto es que por medio de este proyecto, a nivel comarcal se ha fortalecido la organización comunitaria.

e. Evaluación

El sistema de monitoreo del proyecto está separado en dos unidades distintas: Una relacionada con el componente de desarrollo municipal implementado por INIFOM; y un segundo enfoca el manejo de los recursos naturales y su protección e implementado por MARENA. El sistema de monitoreo del proyecto estaría basado en un Sistema de Manejo de Información (MIS) con una base de datos la cual organiza la información pertinente tanto física como financiera.

A la fecha se ha realizado una Evaluación de Medio Término. En la marcha del Proyecto se utilizaron los indicadores macros para evaluar la calidad de resultados a nivel Nacional y a nivel Local indicadores básicos para medir cumplimientos.

Componente de Desarrollo Municipal

Este componente descansa considerablemente en un sistema descentralizado de toma de decisiones y manejo, involucrando una gran cantidad de pequeños y diversos subproyectos. En consecuencia, ya que la determinación ex-ante del patrón de inversión del proyecto y otros

parámetros claves no sería posible una efectiva supervisión y esta dependería de la existencia de un sistema de monitoreo capaz. Este sistema proveería información relacionada al progreso de los subproyectos en las diferentes etapas (ejemplo: aprobación de subproyectos, abastecimiento, implementación y desembolsos), tipos de proyectos aprobados e implementados y la verificación de las actividades del proyecto los cuales estarían consistentemente relacionados con las guías, la metodología prevista y los criterios de selección incluidos en el Manual Operativo (*Reglamento Operativo*).

Componentes de Recursos Naturales y Biodiversidad

El monitoreo de actividades en este componente podría ser manejado usando el sistema de monitoreo y de informes existente en MARENA, excepto para el Proyecto de Corredor de Biodiversidad en el Atlántico (GEF). Este componente requeriría un sistema específico.

INFORMES

En lo posible, los procedimientos para hacer el informe dentro de cada componente deberían de seguir los sistemas de informes institucionales existentes a fin de evitar duplicaciones de esfuerzos. El sistema completo de informes del proyecto produciría diferentes tipos de informes, dependiendo del nivel de usuarios involucrados. Dos diferentes informes de progreso del proyecto serían sometidos al Banco: uno de INIFOM sobre el desarrollo municipal; y otro de MARENA sobre políticas e instituciones en recursos naturales y protección a la biodiversidad.

El contenido general de cada uno de los dos informes trimestrales (INIFOM y MARENA) incluirían:

1. Un resumen de la implementación del proyecto.
2. Actividades de los gobiernos locales y centrales.
3. Indicadores.
4. Estatus legal de los convenios.

EVALUACION

El proyecto desarrollaría e implementaría un rango de estudios evaluativos para medir el impacto de las inversiones de los subproyectos y proveería una retroalimentación apropiada para mejorar la metodología del proyecto y su implementación. INIFOM sería responsable de elaborar esos borradores de los Términos de Referencias (TOR's) de acuerdo con el Banco y contrataría los servicios de consultoría para los estudios de evaluación siguientes:

1. Revisiones Anuales
2. Evaluación del Impacto del Proyecto.

4. Impacto

a. Frente a Capital Humano

En la capacitación se han desarrollado una diversidad de temas, haciendo énfasis en los aspectos de:

- La Planificación del Desarrollo Municipal
- Participación Ciudadana
- Formulación Participativa de Proyectos
- Microplanificación
- Gerencia de Proyectos, etc.

El universo capacitado han sido: Técnicos Municipales, comunidades y Administradores de Fondos.

En estas capacitaciones se ha incorporado temas con *enfoque de género.*

Adicionalmente se han capacitado a Capacitadores Municipales. La formación de estos actores ha sido el principal impacto del proyecto en la formación de capital humano local

La ejecución de proyectos de infraestructura ha mejorado la calidad de vida de los beneficiarios, mejorando el acceso al agua potable, proveyendo servicios de electrificación rural y ubicando centros de salud en comunidades aisladas.

b. Frente a Capital Social

Aunque el fortalecimiento institucional no era en sí un objetivo del proyecto, si no parte intrínseca del diseño del proyecto, este ha sido el elemento más exitosos del mismo. El proyecto en sí buscaba aliviar la pobreza pero con ese fin se dotó a las municipalidades de las herramientas para tener la capacidad de manejar los proyectos que se les transfiere. Aunque la dirección del proyecto valora que aún se encuentran en la mitad del proceso de fortalecer la gestión del municipio.

Se ha promovido la participación y la organización de las comunidades alcanzando en algunos municipios niveles elevados de organización. Elecciones Comunitarias Anuales, donde se practican principios democráticos y se introduce el concepto de Liderazgo Comunitario sin fines políticos.

Otro elemento importante es la apropiación y participación de las comunidades en las diferentes acciones y fases del Ciclo de los proyectos.
El Proyecto ha transferido la visión de trabajar por un Desarrollo Integral de los Municipios y no por un sector determinado.
Se ha establecido el mecanismo para la ejecución de Proyectos y otras acciones el principio de cooperación y cofinanciamiento, tanto de las comunidades, la Alcaldía y PROTIERRA. Se ha institucionalizado el concepto de Participación Comunitaria, aportación de la misma en las acciones y con ello la sostenibilidad.

c. Frente a Capital Físico

De los 900 sub-proyectos del proyecto 600 fueron de infraestructura; 40% de ellos comunidad intervención para aliviar los daños causados por el Mitch. La coordinación del proyecto valora que el manejo del los sub-proyectos de infraestructura ha sido un éxito.
El proyecto ha generado infraestructura cuya propiedad es transferida a los beneficiarios, aunque existen proyectos de infraestructura cuya propiedad no es de la comunidad tal es el caso de los Proyectos de Electrificación.
Se han ejecutado una gran diversidad y número de Proyectos de apoyo al sector productivo, con énfasis al sector agropecuario, obteniéndose múltiples beneficios socioeconómicos a los sectores más pobres, mejorando la dieta alimenticia,, la economía familiar elevando la seguridad alimentaria, y como instrumento para la organización comunitaria. De igual forma ha servido para promover la diversificación agropecuaria.

d. Frente a Capital Natural

En este ámbito no se han dado resultados muy relevantes, aun cuando cada proyecto lleva intrínseco una Evaluación de Impacto Ambiental. Todo esto obedece a que el apoyo de

MARENA en los municipios ha sido muy pobre, teniendo como única asistencia al técnico de PROTIERRA/ MARENA.

Desde un punto de vista macro se han dado avances importantes en la Planificación del Desarrollo a Mediano Plazo, Propuesta de Ordenamiento Ambiental y la generación de algunos Proyectos Ambientales.

Evaluación de Impacto por Componente

Una de las principales dificultades para evaluar el impacto del proyecto es la ausencia de una línea de base inicial que permita hacer un análisis ex-ante y ex-post de la intervención del proyecto.

La metodología para valorar el impacto fue la revisión documental, en la cual encontramos evaluaciones del desempeño e impacto del proyecto, realizadas principalmente entre 1999-2000; entrevistas y actualización de cifras con informantes claves del proyecto; validación de la información obtenida con los coordinadores de territorios del proyecto.

De acuerdo con los registros a la fecha, el proyecto PROTIERRA trabaja en 3 departamentos del país abarcando 32 municipios que significan el 20.1% de los municipios del territorio nacional.

Los sub proyectos ejecutados por el proyecto se detallan a continuación por tipo y población beneficiaria por sexo. Destaca que una alta proporción de los beneficiarios del proyecto son mujeres lo que corresponde o no corresponde con la media nacional.

La ejecución de un modelo integral de alivio a la pobreza tiene el riesgo de querer cubrir muchos aspectos sin que necesariamente se ejecuten todos a plenitud. Requiere de una estrategia de ejecución definida y operacional para evitar diluir recursos. Datos reflejados en un estudio realizado entre el último semestre de 1999 y el primer semestre del año 2000 valoran el impacto del proyecto y las principales debilidades de la ejecución del proyecto por componente, usando como base información de datos del año 1996. *(Desarrollo de capacidad Institucional: Evaluación de efectos de Sostenibilidad Potencial del Proyecto de Municipios rurales de Nicaragua, Paola Pérez Alemán, 16 de Noviembre, 1999).*

Fortalecimiento de la tributación municipal: efectos en la capacidad para generar ingresos propios locales

Los datos muestran que el Proyecto está fortaleciendo una de las principales fuentes de ingresos propios de la alcaldía. La dinamización del IBI es requisito para el desarrollo municipal, al aumentar la viabilidad financiera local y la capacidad de colocar contrapartida municipal para ejecutar más subproyectos de inversión. El Proyecto financia a las alcaldías la contratación de recursos humanos, asistencia técnica y capacitación para organizar, por primera vez, nuevos catastros municipales (urbanos y rurales), mejorar el registro de contribuyentes, y para instalar sistemas computarizados de avalúo y cobro. El resultado de estos esfuerzos del Proyecto es evidente en la tendencia de crecimiento significativo del recaudo inmobiliario en 1998, muy por encima de municipios que no han hecho cambios en su sistema local de tributo IBI. Entre los resultados más sobresalientes tenemos que durante el período 1996-1998:

- En relación a 1996, se registra un crecimiento significativo de los ingresos por IBI. Hay una diferencia de 160% en el ingreso por IBI de 1996-1998 en el total de municipios atendidos

por PROTIERRA, comparado con un cambio de apenas 29% en los municipios del grupo control.

- El cambio porcentual es mayor entre los municipios de PROTIERRA de mayor capacidad (tipo A) y los de menor capacidad (tipo C) inicial. Los de mayor capacidad (tipo A) atendidos por el Proyecto registran una diferencia de sus ingresos IBI del 350%, mientras que el grupo control sólo cambia en 25% entre 1996-1998. En el caso del tipo C, de menor capacidad y de menor ingreso iniciales, se observa que los municipios atendidos por PROTIERRA logran un cambio del 183% con relación a sus ingresos de 1996, mientras el grupo control apenas logra una diferencia porcentual del 58%. El grupo de municipios PROTIERRA tipo B, registra un crecimiento menor (54%), pero también es superior al grupo control tipo B (23%).
- Estos datos expresan claramente una significativa tendencia ascendente, con potencial para aumentar más el ingreso por IBI. Los efectos en los ingresos IBI deberán ser mayores en el futuro en la medida que los municipios fortalezcan la administración de la recaudación. El impuesto IBI es de suma importancia para la sostenibilidad y la habilidad de los gobiernos locales para financiar contrapartidas financieras en inversiones municipales. Actualmente, en las alcaldías del departamento de Chinandega el IBI genera apenas entre el 17% y 25% de los ingresos tributarios, y en los municipios de León genera entre el 18% y el 35% de los mismos.

Las principales debilidades en este ámbito son: (i) poca transparencia y discusión con la población sobre el destino de los recursos de la alcaldía; (ii) no se ha propiciado una práctica de rendición de cuentas en cabildos y asambleas que al mismo tiempo fomenten el pago de impuestos, el buen uso de los recursos públicos, y las ventajas para generar más co-producción del desarrollo del municipio ej. con más dinero para contrapartidas de subproyectos, se puede ejecutar más); (iii) no se ha propiciado el aprendizaje horizontal entre municipios de formas y estrategias para organizar y mejorar la recaudación de impuestos.

Fortalecimiento de la capacidad técnica local: las Unidades Técnicas Municipales

En 1996, el 78% de municipios donde actúa PROTIERRA no tenía área técnica de planificación y proyectos. Los niveles académicos del personal eran bajos. Sólo 2 de cada 10 municipios atendidos por el Proyecto tenía algún miembro del personal con nivel universitario. Las alcaldías de menor capacidad tenían un organigrama que incluía sólo tres áreas: (i) departamento financiero-contable; (ii) registro civil y fierros, (iii) servicios municipales mínimos (cementerio, parque, limpieza de calles). Además, el gobierno municipal desatendía el área rural, circunscribiéndose al casco urbano. Carecían de capacidad para manejar y gestionar subproyectos.

Los datos muestran que el Proyecto está fortaleciendo la capacidad técnica de las alcaldías para manejar y gestionar subproyectos, sobretodo las de menor capacidad inicial. También indican que varios municipios han mejorado su capacidad administrativa-financiera. Entre los resultados más sobresalientes tenemos:

- La creación de la UTM integra a los primeros profesionales en la mayoría de alcaldías atendidas por el Proyecto. 7 de cada 10 responsables técnicos tienen título universitario, y llevan dos o más años laborando en el Proyecto. Actualmente, el 60% de las alcaldías

atendidas por PROTIERRA no tiene otra unidad técnica de apoyo; esto convierte a la UTM en la unidad básica de planificación y gestión de proyectos en el gobierno municipal.

- La UTM contribuye a que la alcaldía le brinde más atención a las zonas rurales. Juega un papel clave en la organización de asambleas comarcales y de inversiones en subproyectos enfocados en las comunidades rurales. Mediante la identificación de los problemas y demandas de las comarcas, la UTM capacita a la alcaldía para que tome decisiones y desarrolle acciones en beneficio de los pobres rurales.
- El principal impacto de la integración de los técnicos UTM a los gobiernos municipales es el aumento de la capacidad para emprender la gestión de subproyectos financiados con otras fuentes externas, distintas de PROTIERRA; se estima que durante 1999 los técnicos UTM dedicaron entre el 30% a 60% de su tiempo a elaborar subproyectos de otras fuentes.
- Ha habido un proceso de aprendizaje y de reorganización del procedimiento de elaboración, revisión y aprobación de subproyectos que se refleja en los tiempos que toma completar las distintas fases. Inicialmente, la escasa experiencia de los técnicos en elaboración de subproyectos, y la centralización de la revisión y aprobación en la Unidad Coordinadora en Managua, generó cuellos de botella. Podía tomar desde 4 meses hasta 1 año la elaboración de un subproyecto, y la revisión desde dos hasta siete meses. Con la descentralización del proceso de revisión-aprobación a las Coordinaciones Territoriales, se redujo el tiempo a un rango de dos meses a cuatro meses en la etapa pre-Mitch. Sin embargo, desde la emergencia Mitch se demostró que puede completarse la elaboración del subproyecto en un mes, y la revisión-aprobación en dos semanas o menos.
- El análisis comparativo del indicador sobre capacidad administrativa-contable de la situación de 16 municipios pone en evidencia que 9 alcaldías mejoran sus habilidades, al moverse de niveles "no adecuados" en 1996 (antes del Proyecto), hacia un nivel "medianamente adecuado" en 1998 (después del Proyecto).

Las principales debilidades que se valoran son: (i) los cuellos de botella en el proceso de desembolso que implican retrasos en la entrega a las alcaldías de fondos para subproyectos aprobados; (ii) hay dificultad para cumplir el reglamento operativo dada la variedad de condiciones entre departamentos, en particular, los limitados recursos financieros y la ausencia de intermediarias financieras en municipios remotos, como Río San Juan, que frena la capacidad de ejecución; (iii) escaso intercambio entre las UTM para propiciar aprendizaje horizontal y mayor definición de estándares de desempeño de la UTM, de criterios de selección de subproyectos (rentabilidad, viabilidad), monitoreo conjunto, y conocimiento de las lecciones de experiencias exitosas; (iv) tratamiento estandarizado en la conformación y seguimiento de las UTM, que no responde a la diversidad de capacidades institucionales locales; (v) débil integración de la parte administrativa-financiera del Proyecto al resto de la alcaldía.

Las entrevistas con informantes claves del proyecto reflejaron que la actividad de fortalecimiento institucional del proyecto diseñada como un medio para alcanzar los fines últimos del proyecto se convirtió en un objetivo en sí mismo. Esto se explica por la falta de fortaleza institucional en la instancia de poder local -las alcaldías-. El proyecto, inicialmente concebido como uno de naturaleza ambiental, estableció como objetivo básico el alivio de la pobreza por medio de acciones administradas desde el poder local. Por la debilidad de la instancia local, el proyecto invirtió esfuerzos sustantivos para fortalecer a las alcaldías.

La planificación local: cambios en prácticas y nuevas capacidades

En los primeros años, el Proyecto promueve microplanificación participativa (MPP) para seleccionar y programar las inversiones en subproyectos. Durante 1999, la MPP inicia un proceso amplio de planificación local estratégica, más allá de la programación de inversiones de PROTIERRA, que desemboca en Planes de Desarrollo Municipal y Planes de Inversión Municipal. Se desarrolló un indicador cuantitativo para evaluar el proceso y resultado de la planificación local para elaborar los PDM, que incluye 10 elementos sobre los que se recabó información tales como: la participación de líderes, personal de la alcaldía, mujeres, y otras instancias en las asambleas comarcales; la amplitud de los problemas identificados, incluyendo el tema del medio ambiente; la precisión de alternativas a través de la definición de subproyectos; la perspectiva del PIM engloba diversas fuentes de financiamiento; y la aprobación del plan por el Concejo Municipal.

Antes del Proyecto, sólo el 22% de los 32 municipios atendidos había elaborado un plan de desarrollo municipal. Asimismo, menos de la tercera parte había elaborado un plan de inversión, y la mayoría de éstos enfocaba sólo temas de infraestructura social. La planificación se limitaba a la elaboración del presupuesto anual, relacionado a los gastos de funciones mínimas de la alcaldía. Las alcaldías trabajaban sin visión estratégica, sin un conocimiento de los recursos disponibles de diversas fuentes de financiamiento. Producían pocos servicios, casi inexistentes para el área rural.

Durante 1999, el Proyecto logra realizar 96 asambleas comarcales en los 32 municipios atendidos, como punto de partida para la elaboración de Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y Planes de Inversión Municipal (PIM). Para octubre 1999, el 100% de los municipios donde actúa PROTIERRA tiene un PDM y un PIM, diferenciándose de la mayoría de municipios del país; una encuesta nacional arroja que sólo 3 de cada 10 municipios en Nicaragua elabora planes anuales.

Los datos muestran que el Proyecto está fomentando e introduciendo nuevas prácticas e instituciones locales que fortalecen la capacidad para emprender la planificación del desarrollo municipal. Los resultados más sobresalientes incluyen:

- El Proyecto propicia una planificación más participativa. Las asambleas comarcales se constituyen en instituciones de planificación local para acercarse a las comarcas rurales y localizar las demandas. Un análisis de la lista de participantes de 57 asambleas comarcales en 19 municipios, comprueba que en el 58% de los territorios se involucra a todos los líderes de las juntas directivas comarcales (de 15 a 21 líderes por municipio). Las mujeres constituyen un 37% del total de habitantes que participaron en las asambleas comarcales. Sin embargo, al nivel municipal se observa que sólo el 16% de municipios logra una participación femenina del 40% al 50%, mientras otros apenas llegan al 30%. La encuesta representativa del universo de beneficiarios y no-beneficiarios del Proyecto arroja que un 66% de la población valora que con PROTIERRA su comunidad tiene más comunicación con el alcalde para discutir sus necesidades.
- El Proyecto fomenta una planificación más responsable. Las asambleas comarcales propician un cambio del foco de atención de la alcaldía; de la administración del registro civil y de fierros, empieza a centrarse en el conocimiento de los problemas de la población rural local. En todos los municipios, las deliberaciones conjuntas entre la alcaldía y la población rural perfilan alternativas y maneras de co-producir más servicios y acciones para

combatir la pobreza. Un 73% de la población entrevistada en los municipios atendidos por PROTIERRA valora que en los últimos dos años ha mejorado la atención de los servicios que la alcaldía brinda a las comunidades rurales.

- Los datos muestran que las inversiones municipales con financiamiento de PROTIERRA están aumentando la provisión de servicios a la población rural, sobretodo de agua potable, alumbrado público, alcantarillado, y construcción de puentes y calles o caminos interiores. En los municipios de menor capacidad y menores recursos, un 65% logra producir nuevos servicios que no proveía en 1996. Entre la población de los municipios donde actúa el Proyecto, un 67% opina que PROTIERRA está contribuyendo a mejorar los servicios que provee la alcaldía a su comunidad.
- El Proyecto está contribuyendo a fortalecer el papel del Concejo Municipal en la toma de decisiones, al hacer transferencias financieras que crean fondos municipales sobre los que el Concejo debe decidir y aprobar. Esto enriquece y reorienta los temas en la agenda del Concejo. Además, las discusiones sobre los PDM, los PIM y su aprobación ayuda a reducir la toma de decisión discrecional.
- Un índice cuantitativo de la planificación local (que incluye 10 variables) arroja que el 63% de una muestra de 19 municipios logra un proceso y producto "muy bueno" en términos de participación, precisión de problemas y alternativas, involucramiento del Concejo Municipal, capacitación y calidad de los planes. La capacitación durante el proceso de desarrollo de los planes municipales, dejó un promedio de dos personas capacitadas por alcaldía en el manejo de microplanificación participativa y en la elaboración de planes.

Las debilidades principales incluyen: (i) la convocatoria a las asambleas comarcales no ha logrado integrar igual proporción de hombres y mujeres; (ii) ha habido poca integración de otras instancias gubernamentales con representación territorial en el proceso de planificación local lo que no ha permitido mayor concertación de acciones antes de concluir los planes; (iii) a pesar del aumento de instancias de participación comunitaria, existe transparencia limitada dada la escasa diseminación, al nivel de las comunidades, sobre los fondos del Proyecto disponibles para financiar subproyectos en el municipio; (iv) hay una débil vinculación entre los planes y los presupuestos y recursos disponibles para contraparte de fuentes externas de financiamiento; (v) los concejales manejan poco los objetivos del Proyecto, en particular los relacionados al manejo de recursos naturales y el medio ambiente por lo que no le dan prioridad en la selección final de subproyectos.

SUB-PROYECTOS

PROTIERRA, clasifica la inversión en tres grandes categorías:

- Infraestructura
- Productivo (Crédito)
- Ambiental

A continuación se detallan los tipos y beneficiarios de los sub-proyectos.

Infraestructura

Un estudio sobre la percepción de la población sobre el proyecto declara que la inversión de PROTIERRA en proyectos de infraestructura ha contribuído a mejorar la venta de productos

(11.6%); reducir los tiempos de comercialización (10.0%); tener acceso a fuentes de crédito (9.7%) la seguridad ocupa un papel muy importante (9.0%) ya que garantiza la producción y la comercialización. *(Evaluación de Efectos y Sostenibilidad Potencia de PROTIERRA, Encuesta de Medio Término - Borrador para discusión, Miguel Ángel Castellón, S/F).*

Sobre los beneficios de proyectos de energía eléctrica 10.% declaró beneficios en entretenimiento (acceso a la radio y televisión); 7.4% beneficios en la seguridad pública y 3.4% declaró la utilidad de la energía eléctrica para arrancar un negocio (pulpería, panadería etc).

78.4% declaró que los proyectos de energía eléctrica no les habían traído ningún beneficio, esto se explica a que el mayor porcentaje de sub-proyectos de PROTIERRA son de índole productivo y la mayoría de la población beneficiaria del proyecto ya contaba con este servicio previo a la intervención del proyecto.

La población entrevistada en este estudio declaró que el mantenimiento de los proyectos de infraestructura los da la alcaldía y los beneficiarios, siendo muy reducida la participación de las entidades del gobierno central como el MTI y ENEL.

Productivo

Los proyectos productivos se han realizado por medio de fondos de crédito provistos a la alcaldía y que esta otorga a una intermediaria financiera con condicionantes sobre aspectos relativos a quienes deben ser los destinatarios y la tasa de interés (12%, como máximo)

Después de tres años de ejecución del crédito el Banco decidió suspender este componente debido a una mora del 60% en los créditos otorgados.

Sin embargo, todas las evaluaciones realizadas hasta el año 2,000 mismo año en que se suspende la actividad de crédito, señalan que la provisión de crédito es una actividad de gran beneficio para las comunidades, debido a que la mayoría de la población beneficiaria se considera (90.5%) pobre de los cuales 79% se consideran extremadamente pobres, de manera que son sujetos de crédito solamente para PROTIERRA.

Los directores del proyecto señalan que la actividad de crédito es una actividad necesaria y que los niveles de mora alcanzados se deben:

- falta de claridad en la propiedad de los fondos
- falta de una administración más eficiente del cobro de parte de la intermediarias
- falta de un diseño más claros de los productos financieros requeridos por la población meta.

Después de la suspensión de la línea de crédito PROTIERRA ha tomado las riendas en la recuperación de la cartera y ha reducido la mora de 60% a 40%

BENEFICIARIOS

Un estudio *(Miguel Angel Castell{on s-f)* realizado con datos de 1999-2000 que refleja la percepción de la población sobre los beneficiarios del proyecto, declara que los informantes consultados señalan en 43.8% que los proyectos han beneficiado a toda la comunidad; el 23.1% expresa que beneficia a la población con menores recursos; 11% asegura que el proyecto llega a la población con mayores recursos y 8.3% expresó que beneficia sólo a aquellos que trabajan con las alcaldías y 11% señala que no sabe a quién beneficia el proyecto

DESTINO DE LOS FONDOS

La ejecución del proyecto muestra la siguiente distribución presupuestaria por componente:

- Fortalecimiento Institucional:
- Sub-proyectos de infraestructura:
- Sub-Proyectos productivos:
- Sub-Proyectos de Emergencia

Notas para conclusiones:

Debido a la alta morosidad de los sub-proyectos productivos y por decisión y evaluación del Banco, la cartera destinada para fondos de crédito se suspendió. Llegó al 60%.

La información de los informantes claves refleja que un medio para ejecutar el proyecto como es el poder y la administración municipal (alcaldías) se convirtió en la finalidad del proyecto. Por la ausencia misma de esta estructura fue un imperativo para el proyecto la construcción de la misma.

De manera que la continuidad del proyecto se plantea la formación de un programa institucional dentro de INIFOM, que se dedicara al fortalecimiento de la estructura municipal y que en su siguiente etapa se ampliará hacia el departamento de Chontales, la elección de Chontales se basa en la existencia del Programa FADES, financiado por la cooperación finlandesa, el cual ha avanzado en la creación de planes municipales en municipios del departamento.

PERSONAS ENTREVISTADAS EN EL ESTUDIO DE PROTIERRA

- Alejandro Sánchez, Vice-Coordinador, Proyecto de Municipios Rurales, PROTIERRA.
- Jorge Castillo Pereyra, Coordinador Territorial de León, Proyecto de Municipios Rurales, PROTIERRA. Ingeniero Agrónomo Zootecnista.
- Denis Pérez Penado, Especialista en Proyectos de infraestructura en INIFOM, PROTIERRA, CT, León.
- Tiempo de laborar: 1992 - 1996 INIFOM, 1996 – Ala Fecha INIFOM PROTIERRRA.
- Experiencia: Conocer que el desarrollo Municipal es tarea de todos los Agentes Locales con apoyo del Estado.
- Formulación evaluación y Seguimiento de Proyectos.
- Bernardo Isidro Salazar Medina, Especialista en Proyectos Productivos.
- Tiempo de laborar: 1 Año.
- Experiencia: Extensión Rural. Transferencia de Tecnología.
- Planificación y Seguimiento de Proyectos.
- Organización Comunitaria.

Ricardo Tinoco Pérez, Responsable Ambiental

- Tiempo de laborar: 2 Años en el Proyecto.
- Experiencia: Actúo en todo el Municipio de León, en las Alcaldías y otras entidades, ONGs. Proyectos.
- Juan Rafael Palacios Mayorga, Técnico de la UTM, Nagarote
- Tiempo de laborar: 4 años de experiencia con PROTIERRA.
- Experiencia: Planificación Local – Formulación y Seguimiento de Proyectos.
- Mauricio Jaime Valdivia, Coordinador Oficina de Planificación M. Municipio El Sauce
- Tiempo de laborar: 5 Años
- Experiencia: Formulación de Proyectos Participativos y Planificación Municipal.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA EN EL ESTUDIO DE PROTIERRA

- Documento de Concepto de Proyecto de municipios Rurales (documento principal y anexos)
- Evaluación de Efectos y Sostenibilidad Potencial, Evaluación del componente de Sub-Proyectos Productivos.
- Evaluación de Efectos y Sostenibilidad Potencial, Análisis Costo-Eficiencia, Dagoberto Rivera, Noviembre 1999.
- Desarrollo de capacidad Institucional: Evaluación de efectos de Sostenibilidad Potencial del Proyecto de Municipios rurales de Nicaragua, Paola Pérez Alemán, 16 de Noviembre, 1999.
- Evaluación y Propuesta de la carpeta de Sub-Proyectos Productivos INIFOM-PROTIERRA, Jaan van der Zee, Amparo van der Zee Arias, et al, Septiembre, 2000.
- Evaluación de Efectos y Sostenibilidad Potencia de PROTIERRA, Encuesta de Medio Término - Borrador para discusión, Miguel Ángel Castellón, S/F.
- Planificación Participativa y Capital social: Elementos de Desarrollo Social Comunitario, Mary Lisbeth González, S/F.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE CASOS

ENFOQUE DEL PROYECTO				
		PANAMÁ	**HONDURAS**	**NICARAGUA**
ENFOQUE DE DESARROLLO	Concepto de pobreza	Escasez de ingreso y carencia de capacidades para desenvolverse en la vida y participar de las oportunidades que abre el crecimiento económico	La superación de los graves problemas de las laderas centroamericanas, caracterizada por la extrema pobreza y el deterioro permanente de los recursos naturales, requiere de un acercamiento integrado que incluya una amplia variedad de actores institucionales, y se actúe e influencie los niveles regional, nacional y local.	La pobreza rural como elemento clave para el desarrollo nacional, la degradación de los recursos naturales como elemento intrínseco al fenómeno de la pobreza rural y el fortalecimiento de las instituciones locales como elemento clave para el diseño y ejecución de planes de inversión coherentes y viables.
	Metas de desarrollo	<u>Económicas:</u> • Mercado • Crecimiento económico con eficiencia <u>Sociales:</u> • Mejoramiento del ingreso • Generación de empleo • Equidad social • Gasto público para reducir la pobreza	<u>Económicas:</u> • Crecimiento económico • Asistencia técnica e innovación tecnológica <u>Sociales:</u> • Equidad de Género <u>Políticas:</u> • Desarrollo de capacidades locales • Credibilidad a las acciones nacionales • Identificación de problemas que inhiben la coordinación y prestación de servicios interinstitucionales • Generación de políticas relacionadas con el medio ambiente en Centroamérica <u>Culturales:</u> • Generar reflexión sobre el papel de las laderas en la sociedad	• Reducción de la pobreza rural • Mejoramiento del manejo de los recursos naturales • Mejoramiento de las capacidades de las instituciones locales de las áreas rurales (descentralización) • Desarrollar una comunidad coherente y planes de inversión municipales dentro de los cuales diseñar e implementar subproyectos viables. • Promover en el largo plazo la integridad de un corredor a lo largo de la vertiente Atlántica de Nicaragua, conservando valores claves de la biodiversidad mundial.

ENFOQUE DEL PROYECTO				
		PANAMÁ	**HONDURAS**	**NICARAGUA**
	Coherencia con marcos más amplios de desarrollo	El proyecto es coherente con el *Nuevo Enfoque Estratégico frente a la Pobreza 1998* porque busca: • Reducir el abandono del área rural • Crear empleo • Generar capital humano y social • Fortalecer las capacidades de las comunidades • Atención a los problemas sociales • Reconversión productiva • Recuperación de áreas degradadas	El programa es coherente con algunas propuestas nacionales, por ejemplo la política que plantea *Pronaders*: promover la participación ciudadana y el desarrollo humano, capitalización humana, social, ambiental y productiva, transformación del sector rural y cumplimiento del compromiso intergeneracional de la sociedad.	El proyecto es coherente con el avance de la reforma de los gobiernos locales, la formación de la Comisión de Descentralización Sectorial (SDC), y la reforma parcial a la Constitución (junio 1995) y que incluye la descentralización fiscal y la Ley de Municipalidades.
	Correspondencia de objetivos nacionales de desarrollo		Los objetivos del proyecto son congruentes con la estrategia que plantea *Pronaders* : • Participación ciudadana y desarrollo humano • Ordenamiento de los recursos naturales • Promoción de la descentralización • Capitalización rural • Nueva institucionalidad para el desarrollo rural	

ENFOQUE DEL PROYECTO				
		PANAMÁ	**HONDURAS**	**NICARAGUA**
ENFOQUE DE TERRITORIO	Áreas de cobertura	Corregimientos y distritos de mayor incidencia de pobreza rural no indígena en las provincias de Veraguas, Herrera y Los Santos	A nivel regional el Proyecto se ejecuta en los Municipios de Sulaco y Yorito del Departamento de Yoro, en Honduras y los Municipios de Concepción y Jocoro, departamento de Chalatenango, en El Salvador. • Son zonas de laderas, con problemas serios de manejo de recursos naturales y núcleos importantes de población en pobreza • Son zonas donde existe una relativa alta densidad organizacional (acciones directas de proyectos internacionales, agencia estatales de transferencia, ONG, organizaciones campesinas, organizaciones comunitarias, alcaldías, entre otros.)	El proyecto incide en las áreas más degradadas. Se determinó que las zonas más degradas del país eran León y Chinandega por los problemas de contaminación de agroquímicos, deforestación, contaminación de cuerpos de agua etc. También se decidió integrar, lo que sería Zelaya Central y Río San Juan por la importancia de los cuerpos de agua allí presentes, de manera que la zona de cobertura del proyecto fueron estos cuatro departamentos, con un total de 32 municipios.

ENFOQUE DEL PROYECTO				
		PANAMÁ	HONDURAS	NICARAGUA
	Dimensiones de desarrollo territorial involucradas	• Incorporación de organizaciones de la sociedad civil, sector público y privado, educadores, comerciantes, productores agropecuarios, iglesias y otros. • Se basa en la demanda integral de necesidades de la población pobre • El proyecto es multisectorial	La unidad de intervención del Proyecto en el espacio local es el territorio municipal, por lo tanto incorpora a segmentos variados de la sociedad rural, incluyendo empleados públicos, maestros, comerciantes, ganaderos y ONG, en su carácter personal o como organizaciones e instituciones.	Las instituciones locales no internalizan fácilmente asuntos que van más allá del nivel local. Por tanto, la preparación del proyecto procura desarrollar componentes que contemplen asuntos como los siguientes: **Los asuntos globales** (conservación de la biodiversidad) a través de un proyecto asociado sometido al Consejo del GEF en procura de fondos, a finales de 1996. **Los asuntos nacionales** serán dirigidos a establecer una política coherentey una estructura institucional de los recursos naturales y del ambiente. **Los asuntos regionales** serán dirigidos a través de un sistema de planificación y monitoreo ambiental y del uso de los suelos, el cual está incluido en el proyecto.
	Estructrura regional	• Corregimiento como unidad estratégica de planificación territorial (aunque parte de las comunidades locales) para luego extenderse al nivel del distrito y provincial • Debe facilitar que la región se inserte en el modelo de desarrollo del país	¿?	

ENFOQUE DEL PROYECTO				
		PANAMÁ	HONDURAS	NICARAGUA
	Relaciones urbano – rurales		En el caso de Honduras es posible visualizar acciones que buscan calibrar metodologías que sirven al análisis y aplicación local, con clara vinculación urbano-rural, que genera una base de propuesta para el espacio nacional para la incidencia en las políticas del país.	
ENFOQUE ECONÓMICO PRODUCTIVO	Sistemas productivos privilegiados	El proyecto no delimita ni define en concreto los proyectos productivos para los que se aplicará el Fondo. Dentro de ciertas áreas (forestería, agroindustria, tecnología agrícola y producción de algunos rubros) deja al criterio de las comunidades y corregimientos la priorización de las áreas de acción.	Existe un predominio de agricultura de laderas con sistemas productivos caracterizados por granos básicos con ganadería menor o mayor, café con granos básicos y granos básicos con otros cultivos. La producción de granos básicos constituye una actividad central, tanto desde el punto de vista de la economía de la zona como de la seguridad alimentaria de la población.	Los proyectos productivos se eligen sobre el proceso de planificación participativa con la comunidad. Entre los sub-proyectos productivos financiados, se encuentran: • Sub-proyectos Agrícolas; • Sub-proyectos de Ganado Mayor; • Sub-proyectos de Ganado Menor; • Sub-proyectos Avícolas; • Sub-proyecto Apícola

ENFOQUE DEL PROYECTO				
		PANAMÁ	HONDURAS	NICARAGUA
	Formas de organización empresarial	Los recursos son asignasdos a: • Comunidades rurales • Organizaciones de base • Organizaciones de mujeres rurales • Cooperativas • Organizaciones de pequeños agricultores • Gobiernos locales y municipales Que cumplan con los criterios y requisitos técnicos de asignación	En el ámbito local el proyecto de manera indirecta se vincula al desarrollo productivo a través de Cajas rurales, Grupos solidarios, Red de organizaciones locales, Pequeñas empresas productoras de semillas(PES) y Cooperativas; en cada una de ellas están diseminados los facilitadores y productores participantes en el proyecto.	
	Sectores económicos considerados	Multisectorial		
	Visión de cadena		Es incipiente determinar enlazamientos propiamente sectoriales en términos productivos, sin embargo, hay acciones precisas que se encaminan hacia ello, por ejemplo, el enlazamiento de las actividades productivas y la comercialización, concatenación de las fuentes de financiamiento local y la convergencia institucional de difusión e intercambio investigativo.	En los proyectos productivos no prevaleció un concepto de cadenas ni se privilegiaron sistemas productivos de terminados o formas de organización empresarial. La comunidad, de una lista previa de proyectos, definidos en el Manual Operativo, por medio de un proceso de elección y planificación definía cual llevaría a cabo.

ENFOQUE DEL PROYECTO				
		PANAMÁ	HONDURAS	NICARAGUA
	Tipos de ayuda o subsidios	Fondo Agrícola de Desarrollo Rural Sostenible (FADERS) dividido en fondos reembolsables y no reembolsables con aporte comunitario		Los sub-proyectos productivos se diferencian de los otros porque los fondos utilizados son reembolsables y recuperados. Así los beneficiarios originales de cada sub-proyecto alimentan un fondo comunitario rotatorio o revolvente. Bajo la gestión de una administradora contratada para cada sub-proyecto, los fondos revolventes pueden ser utilizados para ampliar las actividades originalmente financiadas o financiar nuevas, de acuerdo con la decisión de la comunidad.
	Aspectos que cubren los subsidios	Los fondos no reembolsables cubren: • 90% de infraestructura vial, productiva, energética, social y ambiental • 80% producción comunitaria para autoconsumo • 90% protección y manejo ambiental • 70% fortalecimiento de las capacidades organizacionales y apoyo para la ejecución de subproyectos • 90% capacitación y asistencia técnica • 100% estudios de preinversión		De total de los 900 sub-proyectos, 300 eran productivos con un monto de US$2.000,000 de dólares. Aunque hubo organizaciones que tuvieron prácticas óptimas, dado los resultados en general negativos de este componente el Banco decidió desde septiembre del 2000, **no financiar más proyectos productivos**.

ENFOQUE DEL PROYECTO				
		PANAMÁ	HONDURAS	NICARAGUA
ENFOQUE SOBRE EXTERNALIDADES	Impactos en áreas no contempladas directamente	Preservar áreas de gran biodiversidad al reducir la migración	Actividades promovidas por el proyecto han sido demandadas por actores no vinculados al mismo, y a los que ha llamado la atención su enfoque metodológico. La formación de capacidades locales tiene un impacto diseminador sobre otras zonas. Las acciones nacionales trascienden el área de influencia local y generan reflexión sobre el papel de las laderas en la sociedad. La participación de múltiples actores, la dinámica entre niveles y entre instituciones de una manera horizontal, genera efectos directos importantes para el desarrollo sostenible y aporta lecciones claves para el futuro de las laderas.	

ENFOQUE DEL PROYECTO				
		PANAMÁ	HONDURAS	NICARAGUA
	Impactos esperados en cohesión social	• Crear capital social y humano mediante metodologías participativas • Generar una nueva institucionalidad basada en intereses comunes • Llegar a consensos sobre las prioridades locales	Formación de líderes, fortalecimiento institucional y promoción de relaciones interinstitucionales Fotalecimiento del campo social con personas de la localidad, sensibles a su situación y al papel de facilitador que pueden desempeñar aún en zonas distintas al área de influencia local. Creación de espacios de intercambio y reflexión que podrán impulsar acciones en contextos sociales distintos	A nivel municipal, mejorará la capacidad entre grupos locales y gobiernos municipales para identificar, preparar, evaluar e implementar subproyectos. Mejorarán las capacidades de las comunidades rurales pobres para demandar sus necesidades y de los gobiernos locales, para resolverlas.
	Impactos esperados en cohesión territorial	• Mitigar el proceso migratorio • Generar discusiones frente a la creación de una visión común territorial	Construcción de consenso entre los actores claves con respecto a las causas de la erosión y la deforestación en las laderas y sus posibles soluciones Reforzamiento de organizaciones existentes Impulso al desarrollo local en cuencas seleccionadas;	

ENFOQUE DEL PROYECTO				
		PANAMÁ	HONDURAS	NICARAGUA
	Impactos ambientales esperados	Negativos: • Ligados a la rehabilitación de infraestructura rural, irrigación, etc. Positivos: • Reforestación • Manejo de pastos • Manejo de cuencas • Acciones en áreas de biodiversidad	Los procesos de innovación productiva y ambiental, con nuevos sistemas de producción, prácticas agronómicas, manejo de suelo y agua, diversificación, manejo y aprovechamiento de recursos naturales, caracterizada por una participación protagónica de la población, sin duda generará efectos positivos en el ambiente local.	• mejoramiento en el manejo de la biodiversidad de bosques, aguas, suelos y pesca. • 25,000 hectáreas o un 13% área sembrada actual, se beneficiaría con menor erosión • el 3% del área de mangle recibiría protección directa • proteger la alta biodiversidad de ecosistemas volcánicos • mejorar el manejo de cuencas y ayudar a estabilizar algunas corrientes de agua.

MODALIDAD DE INTERVENCIÓN				
		PANAMÁ	**HONDURAS**	**NICARAGUA**
TEMPORALIDAD DE LA INTERVENCIÓN	Fases de aplicación	El proyecto es piloto con duración de 5 años, las grandes fases son: 1. Contratación de los agentes de acompañamiento a las comunidades 2. Ejecución del FADERS 3. Ejecución de proyectos de atención priorizados por las comunidades	***Primera Fase*:** Incluyó seminarios, talleres, giras de campo, entre otros, a nivel regional, nacional y local con la participación de una amplia representación de actores. Desencadenó la identificación y movilización del potencial y recursos existentes a nivel local, nacional y regional ***Segunda fase:*** facilita la creación y funcionamiento de un sistema permanente de innovación, protagonizado por los habitantes y sus organizaciones, que promueven el uso sostenible de la tierra en las laderas centroamericanas.	El proyecto propuesto sería implementado en 5 años y se espera que se complete en el año 2001. **Primera fase**: (i) La asistencia técnica para INIFOM y MARENA y establecimiento de unidades de proyectos (ii) Desarrollo de una estructura de políticas para la descentralización y los recursos naturales (iii) Actividades de construcción de capacidades hasta en veintitrés municipalidades de León y Chinandega (iv) Promoción del proyecto con comunidades, planificación participativa a escala piloto e implementación de dos subproyectos por municipalidad en diez municipalidades; (v) Capacitación y certificación de ONG's locales y consultores para asistir a los gobiernos municipales y a comunidades en el ciclo del subproyecto (vi) Desarrollo de planes de uso de suelos y gobiernos municipales para la región del Pacífico y un plan regional de uso de la tierra y de Desarrollo de Pueblos Indígenas para la región del Atlántico (vii) Delineación de la estrategia ABC en el Atlántico y preparación completa del componente GEF. **Segunda fase**:(años 1 y 2) **Tercera fase**: (años 3 a 5)

MODALIDAD DE INTERVENCIÓN				
		PANAMÁ	**HONDURAS**	**NICARAGUA**
	Metas por fases	De acuerdo con las fases anteriores las metas son: 1. Formación de capacidades 2. Fortalecimiento de capacidades y uso del método aprender haciendo 3. Adquisición de experiencia en administración de fondos y ejecución de proyectos. Encaminar a las organizaciones locales hacia la autogestión	***Primera Fase***: la primera fase se proponía la promoción y abordaje de las acciones de intervención. ***Segunda fase:*** se propone el mejoramiento de los medios de vida de los agricultores y sus familias de las laderas, mientras se asegura la sostenibilidad de los recursos naturales y se satisfacen las necesidades de los usuarios de las vertientes de agua, proveniente de las laderas.	**Primera fase**:(año 0) se enfoca en la construcción de capacidades **Segunda fase**:(años 1 y 2) y continuar las actividades de construcción de capacidades e iniciativas de programas de inversión y proveer asistencia técnica. **Tercera fase**: Durante la tercera fase (años 3 a 5) la cual se iniciaría después de la revisión del segundo año, el proyecto continuaría en León y Chinandega y en las nueve municipalidades del Sureste y se extendería a cualquier nueva municipalidad candidata.
	Estructuras de diseño para cada fase			
MECANISMOS DE PUESTA EN MARCHA	Metodologías de trabajo	• Participación comunitaria organizada para la toma de decisiones • Responsabilidad de las comunidades en la administración de recursos • Estrategia de autogestión (aprender haciendo / generación de confianza entre los actores) • Búsqueda de interacciones positivas a nivel local • Auditoría técnica	Las metodologías participativas son el *fundamento* del proyecto. (Anexo 2: caracterización metodológica) La metodología es: • generadora de capacidad de invención, • transmisora de un aprendizaje social, • creadora de compromisos sociales y • promotora de una planificación interactiva.	

MODALIDAD DE INTERVENCIÓN				
		PANAMÁ	**HONDURAS**	**NICARAGUA**
	Actores y responsabilidades	Beneficiarios: voluntad Comunidad: ejercer control ONG: facilitar y prestar asistencia técnica (planeación estratégica, diagnóstico de problemas y soluciones, elaboración del Plan de Acción Comunal) Instituciones gubernamentales: atender las demandas de las comunidades y coordinar esefuerzos a nivel interinstitucional	• Equipo técnico del proyecto: planificación, implementación y seguimiento a nivel nacional, regional y local La *sociedad en general*,constituye los actores locales: • CDS • organizaciones privadas de desarrollo • gobiernos locales • organizaciones gremiales • asociaciones campesinas y comunales • sectores sociales • centros educativos • sector público • organizaciones de desarrollo económico • ONG • Organizaciones eclesiásticas.	**Gobierno Central** Comité de Dirección[27]: revisar, discutir, coordinar otros donantes y apoyar. INIFOM. Implementar el Componente del Desarrollo de Municipalidades Rurales. MARENA: implementar el Componente de Políticas e Instituciones de Recursos Naturales y el Corredor de Biodiversidad en el Atlántico (GEF). Agencias de línea. (MAG, INTA, INRA, INAA y MCT y agencias especiales como el FISE y el PNDR): asistencia para la valoración técnica de subproyectos y capacitación **Gobierno Local** Unidades Técnicas Municipales (MTU). Coordinación e implementación en el ámbito local. Consejo Municipal: ratificar y aprobar los Planes de Inversión Municipal. **Comunidades.** Asamblea Intercomarcal: toma decisiones comunales. Comité Comarcal de Apoyo y Supervisión de Proyecto. Asegurar que los gobiernos municipales respeten los intereses comunales. Grupo de Usuarios del Proyecto proveer asistencia en la implementación, operación y mantenimiento de subproyectos comunales ya sea directamente o a través de contratos.

[27] El Comité de Dirección del Proyecto incluiría al Ministro de Agricultura, en representación de CONAGRO, el Ministro de Finanzas, el Ministro de MARENA y el Presidente de INIFOM

MODALIDAD DE INTERVENCIÓN				
		PANAMÁ	HONDURAS	NICARAGUA
	Estructrura institucional de ejecución	• Unidad Coordinadora del Proyecto que atiende dos componentes: • Desarrollo Rural Sostenible (MIDA) • Conservación de la biodiversidad (ANAM) • Comités de Desarrollo Sostenible (corregimiento) • Comité Técnico del corregimiento • ONG	El proyecto es coordinado por el Centro Regional Central del IICA cuya Gerencia Técnica, participa activamente proporcionando soporte técnico y metodológico. Lo estratégico del CLODEST y CIDES es que su estructura operativa es representada por Comisiones de microempresa, agricultura y ambiente, educación, evaluación y aprobación de proyectos y centro de documentación, obedece a la demanda de la institucionalidad local.	
	Relaciones interinstitucionales	La Unidad Coordinadora del Proyecto depende del MIDA El Consejo Coordinador, Técnico y Operacional está integrado por : MIDA, ANAM, MEF, CDSs[28] y el Sector Privado	Convenios a nivel local o nacional con: Programa de Apoyo a los Pequeños y Medianos Campesinos en Olancho(PROLANCHO), Proyecto de Desarrollo del sur Occidente(PROSOC) y Escuela Panamericana Zamorano. Los convenios locales se han firmado entre el proyecto, el CLODEST y la CIDES, entre el proyecto y beneficiarios individuales para constituirse como parte del fondo revolvente para la ejecución de proyectos productivos.	

[28] MIDA: Ministerio de Desarrollo Agropecuario

ANAM: Autoridad Nacional Ambiental

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

CDSs: Comités de Desarrollo Sostenible

MODALIDAD DE INTERVENCIÓN				
		PANAMÁ	HONDURAS	NICARAGUA
	Sistemas de comunicación y manejo de información		• los actores del proyecto son *generadores* de información, mediante la participación en análisis de problemáticas locales, investigación sobre temas de interés (por ejm. Impacto de las campañas no a la quemas), identificación de proyectos rentables y benignos a la protección de medio ambiente, análisis sobre cultivos y formulación de proyectos conjuntos, entre otros. • intercambio de las experiencias sistematizadas • La comunicación interna del proyecto está eslabonada, primeramente por un *punto de partida que lo constituye el cuerpo directivo* de las organizaciones locales(CDS), en segundo lugar los enlaces estratégicos en cada una de las comunidades de influencia.	

GESTIÓN				
		PANAMÁ	HONDURAS	NICARAGUA
REPLICABILIDAD	Población objetivo a nivel nacional o regional			Cerca de 40,000 hogares (70%) rurales se encuentran debajo de la línea de pobreza. Más del 60% son pequeños productores. Sería necesario invertir en promedio, entre US$750 y US$4,000 por familia para sacarla de la pobreza. Los US$6.7 millones esperados de sub-proyectos productivos permitirían entonces que entre 1,600 y 10,000 de tales familias se vuelvan no pobres (25% de los pobres rurales de la región, si la cifra más alta es lograda). Comparativamente, en 1993 solamente 720 productores pobres en la región recibían alguna clase de asistencia (promediando US$560). El proyecto propuesto incrementaría el número de beneficiarios entre 2.5 y 13 veces. El pobre rural también se beneficiaría de proyectos no productivos: ambientales, de infraestructura pública y de construcción de capacidades.

GESTIÓN				
		PANAMÁ	HONDURAS	NICARAGUA
	Focalización			La población rural estimada de las 32 municipalidades fue en 1993 de aproximadamente 477,000. De éstos se espera que los beneficiarios directos sean alrededor de 300,000 personas o alrededor de 50,000 familias, principalmente pequeños productores y pescadores. Esta cobertura se expandirá en la segunda fase con la inclusión de áreas adicionales.
	Sentido demostrativo o piloto	Es un proyecto piloto en su modelo de intervención estatal y busca desarrollar estrategias de integración social y económica que hagan posible la replicabilidad hacia otras áreas geográficas. La participación comunitaria en todo el proceso y el acompañamiento a través de las ONG se realiza en base a las particularidades geográficas y culturales y por lo tanto es adaptable a cualquier unidad territorial.	• se identifican a nivel de metodologías formativas, la modalidad organizativa local(Comités de Desarrollo Sostenible) y la transferencia de tecnologías.	
SOSTENIBILIDAD	Escenario final	El fortalecimiento de las capacidades locales, la planificación estratégica y el involucramiento directo de los individuos y comunidades en el ordenamiento territorial y en la toma de decisiones crea condiciones de sostenibilidad aún después de finalizado el proyecto.		La valoración de la dirección del proyecto es que la sostenibilidad del proyecto se alcanzó en la medida que la administración municipal se dotó de herramientas que han quedado internalizadas en la estructura municipal.

GESTIÓN				
		PANAMÁ	HONDURAS	NICARAGUA
	Mecanismos de relevo de las estructuras institucionales	La creación de los Comités de Desarrollo Sostenible, si logran prevalecer aún después del Proyecto, tendrán la capacidad, en cada corregimiento, de democratizar la participación, coordinar, establecer alianzas estratégicas, negociar, gestionar y hacer factible la sostenibilidad.	La sostenibilidad del proyecto se concreta en los Comités de Desarrollo Sostenible (*CLODEST/CIDES/Honduras*), el Fondo Rotatorio o de inversión para proyectos, los Proyectos innovadores, el Liderazgo de los facilitadores y productores y las Tecnologías y metodologías innovadoras introducidas.	A partir de junio del 2001, el proyecto continuaría como un Programa de Fortalecimiento Municipal, que será parte del INIFOM y que se extenderá a 11 municipios de Chontales, éste fue seleccionado debido a la presencia del Proyecto FADES que ha provocado que estos municipios cuenten con Planes de Gestión Municipal.
	Factibilidad financiera después de la fase de inversión	El MIDA está preparando a las direcciones regionales y agencias locales para atender el proceso en los corregimientos en los que se está interviniendo.	Sosel enfoque de ejecución de proyectos a través de un apoyo técnico y financiero busca la retribución de los beneficiarios a fin de mantener una dinámica revolvente.	Se aseguraría través de: (i) la legislación para transferencias fiscales, la cual haría que se instale un mecanismo financiero para los gobiernos municipales equivalente al menos a 4% de los impuestos del GON y el cual podrá ser transferido como una donación global a aquellas municipalidades con mayor necesidad; y (ii) asistencia técnica a municipalidades con desventajas en cuanto a movilización de recursos locales. Además, en el caso particular de subproyectos productivos, la recuperación de costos de los fondos manejados por los beneficiarios será un medio de generar recursos para replicar los subproyectos y llegar a más beneficiarios.

GESTIÓN				
		PANAMÁ	HONDURAS	NICARAGUA
APROPIACIÓN	Participación lograda	Los CDS están integrados por todas las fuerzas vivas del corregimiento. En él convergen los Productores y Beneficiarios, las ONG, los promotores, los Técnicos y la Unidad Coordinadora del Proyecto.	se ha institucionalizado en el área de influencia la colaboración entre personas e instituciones, el trabajo en equipo y la innovación en las acciones para gradualmente lograr mejorar la calidad de vida. el proyecto ha hecho énfasis en desarrollar el voluntariado comunitario y la vocación de servicio	Participación comarcal en la planificación participativa; en la formación de comisiones de trabajo comunitario; la gestión comarcal; entre otras.
	Compromisos y acciones de cooperación entre actores		Existe una definición clara de funciones y roles entre los distintos actores vinculados al proyecto: facilitadores, productores, organizaciones locales se promueve la administración de los recursos naturales, humanos y financieros en forma eficiente y con transparencia. Los actores involucrados se identifican con los procesos y asumen compromisos	
	Dependencia de los beneficiarios a las instancias de ejecución	Por el poco tiempo que han tenido para afianzar su autogestión, los beneficiarios aún tienen un cierto grado de dependencia de las entidades facilitadoras y ejecutoras.	Lo	
	Participación y conocimiento de la institucionalidad pública nacional		procesos promovidos son orientados a desarrollar capacidades hacia la solidaridad y la autogestión comunitaria con actores locales.	

GESTIÓN				
		PANAMÁ	HONDURAS	NICARAGUA
	Participación y conocimiento de la institucionalidad privada nacional			
INSTITUCIONALIZACIÓN	Organizaciones generadas	CDS	• Comité de Desarrollo Sostenible de la cuenca del Rio Tascalapa(CLODEST) • Coordinadora Interinstitucional de Desarrollo Sostenible de Sulaco • Representadas por las Corporaciones Municipales, sector privado, público, no gubernamental, eclesiástico, formal e informal, cuya misión básica es contribuir para el desarrollo sostenible y compartido del municipio	La evolución del proyecto ha conducido que el mismo se convierta en un programa del INIFOM que idealmente pueda conducir a la posterior creación de un Fondo de Desarrollo Municipal, al cual aporten todos los donantes interesados en el fortalecimiento de lo Municipios con una agenda ordenada sobre la base de los planes municipales.
	Grado de respeto a las instituciones propias de comunidades y beneficiarios			

GESTIÓN				
		PANAMÁ	HONDURAS	NICARAGUA
	Instiucionalización post-intervención		Se ha logrado crear metodologías que fortalecen la creación de la institucionalidad propia en el terreno, se han incorporado prácticas demostrativas de experiencias en zonas donde ha predominado el fracaso, se han evitado acciones de proyectos a nivel local que no convergen con la institucionalidad, se ha validado el concepto de potenciar y aprovechar la institucionalidad local aún cuando es imperfecta y contradictoria sin crear nuevas instituciones, se ha incorporado el aspecto económico a lo institucional a través de la administración de un fondo rotatorio.	
EVALUACIÓN	Evaluación ex ante	La línea de base no ha sido establecida por lo cual se hace difícil la evaluación del capital social y humano generado por el proyecto		Una de las principales dificultades para evaluar el impacto del proyecto es la ausencia de una línea de base inicial que permita hacer un análisis ex-ante y ex-post de la intervención del proyecto.

GESTIÓN				
		PANAMÁ	HONDURAS	NICARAGUA
	Evaluación sobre la marcha	• Informes de personal involucrado • Formularios de registro • Análisis de información y talleres La Unidad de Seguimiento y Evaluación se alimenta a partir de: • El promotor (visitas, demostraciones, registros de asistencia, etc.) • El extensionista (consolida la información de los promotores y añade la suya) • El coordinador de componentes y subcomponentes da información mensual sobre la administración y finanzas, capacitación, mantenimiento de los CDS Las funciones de la USE son: • Informes de avance mensuales y semestrales • Evaluación de obstáculos • Revisión continua de la información y los indicadores	• Seguimiento en diferentes niveles y de diferentes tipos, sea de resultados, de actividades, de carácter operativo o de carácter estratégico • Instrumentos: planes operativos y el marco marco lógico • Componentes: Evaluaciones a través de un comité asesor independiente, autoevaluciones, evaluaciones cualitativas de campo y evaluación externa.	El sistema de monitoreo del proyecto estaría basado en un Sistema de Manejo de Información (MIS) con una base de datos la cual organiza la información pertinente tanto física como financiera. En la marcha del Proyecto se utilizaron los indicadores macros para evaluar la calidad de resultados a nivel Nacional y a nivel Local indicadores básicos para medir cumplimientos. Dos informes de progreso del proyecto serían sometidos al Banco: uno de INIFOM sobre el desarrollo municipal; y otro de MARENA sobre políticas e instituciones en recursos naturales y protección a la biodiversidad. Incluirían: 1. Un resumen de la implementación del proyecto. 2. Actividades de los gobiernos locales y centrales. 3. Indicadores. 4. Estatus legal de los convenios.

GESTIÓN				
		PANAMÁ	HONDURAS	NICARAGUA
	Autoevaluación	• Evaluación participativa comunitaria (CDS con apoyo y coordinación de la USE) • Evaluación participativa a nivel de proyecto (USE) • Evaluaciones especiales (impacto ambiental, asistencia técnica, crédito, estudios de caso) • Evaluaciones rápidas ocasionales	El instrumento de marco lógico plasma los estándares esperados para cada uno de los productos que el proyecto espera alcanzar considerando la dimensión de tiempo de ejecución del proyecto, las condiciones de partida con la población meta y el territorio de influencia. La retroalimentación de los estándares ésta dado en acuerdo al sistema de informes establecido por el IICA	Estudios evaluativos para medir el impacto de las inversiones y proveer una retroalimentación apropiada para mejorar la metodología del proyecto y su implementación. INIFOM sería responsable de elaborar esos borradores de los Términos de Referencias (TOR's) de acuerdo con el Banco y contrataría los servicios de consultoría para los estudios de evaluación siguientes: 1. Revisiones Anuales 2. Evaluación del Impacto del Proyecto.
	Evaluación de impacto	Indicadores y medios de verificación por subcomponente basados en encuestas de línea de base, encuestas de monitoreo annual, informes trimestrales y Encuesta sobre los Niveles de Vida.		
	Manejo de información y comunicaciones			

IMPACTO				
		PANAMÁ (impactos medidos en enero del 2001)	**HONDURAS**	**NICARAGUA**
CAPITAL HUMANO	Educación	Posiblemente se comprobarán impactos en estos campos a largo plazo		La capacitación de Técnicos Municipales, comunidades y Administradores de Fondos, ha desarrollado temas como: • La Planificación del Desarrollo Municipal • Participación Ciudadana • Formulación Participativa de Proyectos • Microplanificación • Gerencia de Proyectos, etc. Se ha incorporado el enfoque de género y adicionalmente se han capacitado Capacitadores Municipales
	Salud			
	Acceso a servicios	• Mayor dotación de agua en las viviendas • Mejores condiciones de operación de la escuela • Programas de nutrición a través de los comedores escolares e infantiles		

GESTIÓN				
		PANAMÁ	HONDURAS	NICARAGUA
	Pertenencia y dignidad humana	• Capacitación que llega a hacer sentir a la persona capaz de intervenir y decidir sobre su propio desarrollo y actuar dentro del proyecto • Aumento de autoestima, pertenencia a la comunidad, la región y el país • Eliminación del sentimiento de exclusión • Restitución de la confianza en las intervenciones del Estado	• se ha logrado incentivar y facilitar la participación de los miembros de la familia en función de sus capacidades actuales y potenciales. •	
CAPITAL SOCIAL	Organización	De los 73 corregimientos contemplados se han costituido 67 CDS, de los cuales 57 están acompañados 12 ONG.		El proyecto en sí buscaba aliviar la pobreza pero con ese fin se dotó a las municipalidades de las herramientas para tener la capacidad de manejar los proyectos que se les transfiere. Aunque la dirección del proyecto valora que aún se encuentran en la mitad del proceso de fortalecer la gestión del municipio.
	Fortalecimiento de cultura			
	Desarrollo político	• Los CDS han creado nuevos tipos de liderazgo fuera del clientelismo político • El enfoque de género ha facilitado la participación de las mujeres en la toma de decisiones		Se ha promovido la participación y la organización de las comunidades alcanzando en algunos municipios niveles elevados de organización. Elecciones Comunitarias Anuales, donde se practican principios democráticos y se introduce el concepto de Liderazgo Comunitario sin fines políticos.

GESTIÓN				
		PANAMÁ	HONDURAS	NICARAGUA
	Convivencia	• La cultura democrática se ha visto fortalecida y se ha logrado la unificación de criterios • Sectores que antes no congeniaban por razones políticas, religiosas o culturales se han unido durante el proceso		
	Cooperación	• La formación de los CDS ha logrado integrar a todos los sectores del corregimiento por el bien común. • Se han realizado alianzas estratégicas interinstitucionales, especialmente con el sector salud, el Fondo de Emergencia Social y el Ministerio de Obras Públicas		El Proyecto ha transferido la visión de trabajar por un Desarrollo Integral de los Municipios y no por un sector determinado. Ha establecido el mecanismo para la ejecución de Proyectos y el principio de cooperación y cofinanciamiento, tanto de las comunidades, la Alcaldía y PROTIERRA. Se ha institucionalizado el concepto de Participación Comunitaria.
CAPITAL FÍSICO	Infraestructura	• Construcción de aulas escolares • Mejoramiento de las existentes • Mejoramiento de vías de acceso • Construcción de acueductos, letrinas • Electrificación con paneles solares • Construcción de local para los CDS		De los 900 sub-proyectos del proyecto 600 fueron de infraestructura; 40% de ellos comunidad intervención para aliviar los daños causados por el Mitch. La ejecución de proyectos de infraestructura ha mejorado la calidad de vida de los beneficiarios, mejorando el acceso al agua potable, proveyendo servicios de electrificación rural y ubicando centros de salud en comunidades aisladas.

GESTIÓN				
		PANAMÁ	HONDURAS	NICARAGUA
	Activos productivos	Se han alcanzado niveles muy bajos, está en proceso la organización para el mercadeo, sistema de información e intercambio de experiencias		Se han ejecutado una gran diversidad y número de Proyectos de apoyo al sector productivo agropecuario, obteniéndose múltiples beneficios socioeconómicos a los sectores más pobres, mejorando la dieta alimenticia,, la economía familiar elevando la seguridad alimentaria, y como instrumento para la organización comunitaria.
	Financiamiento	Se han ejecutado o puesto en marcha alrededor de 600 subproyectos con una inversión de 6 millones de Bs		
CAPITAL NATURAL	Conservación de recursos			
	Desarrollo sostennible			
	Reconocimiento y valoración de servicios ambientales producidos por las comunidades y beneficiarios			

CONCLUSIONES

El análisis comparativo realizado en los estudios estadístico y cualitativo de casos permite extraer un conjunto de conclusiones sobre la situación de pobreza y la naturaleza de las intervenciones observadas. Igualmente proporciona elementos para abordar nuevas preguntas y cuestionamientos para análisis futuros.

1. La pobreza es un problema con una clara naturaleza económica y social pero que expresa una situación política estructural que hace que sus soluciones atraviesen por la ruta de importantes transformaciones y desarrollos en la base democrática de la sociedad.

2. Los análisis y estudios de pobreza ofrecen un excelente marco analítico en el cual soportar políticas públicas, estrategias e instrumentos de acción, como lo han demostrado reiteradamente los programas de alivio que han cubierto a la casi totalidad de nuestras naciones.

3. Los pobres resultados de las últimas décadas reflejan fallas estructurales en el modelo de desarrollo y una débil respuesta de los gobiernos y de la estructura económica en general. Esto implica que el análisis de pobreza debe ser más integral, vinculando las complejas relaciones entre macroeconomía, estructura política, cultura, diversidad ecosistémica y étnica, comportamiento de los mercados, territorialidad y desarrollo político.

4. La desigualdad y la exclusión están en la base de las causas de la pobreza en el continente, lo cual determina especificidades para su tratamiento. Un objetivo obligado de las políticas de reducción de pobreza es el de reducir la desigualdad, introduciendo componentes de distribución a los modelos de crecimiento que han predominado en la política de desarrollo económico.

5. Los modelos compensatorios y asistenciales, se han agotado, sin que surjan alternativas creíbles y viables para atender cabalmente la magnitud del problema. Igualmente las estrategias de redistribución soportadas en gasto público presentan enormes restricciones en el futuro cercano. Las opciones de una democracia económica real, con eficiencia económica y equidad social, sigue siendo una opción teórica para las poblaciones rurales pobres.

6. El estudio de la pobreza ha avanzado en su caracterización, en la precisión de sus manifestaciones, pero carecemos de elementos que nos permita entender mejor las relaciones de causalidad entre factores socioeconómicos y productivos, como determinantes o determinados por la situación de pobreza. La vulnerabilidad es, a su vez, causa y consecuencia de la pobreza y determina un círculo vicioso que aún la política no ha podido romper, comprometiendo la sostenibilidad de un gran número de esfuerzos de programas y proyectos.

7. La pobreza rural supera con creces la urbana, creando condiciones de segmentación social y territorial graves para la estabilidad y sostenibilidad del modelo de desarrollo. En los casos analizados se encuentra que las brechas son importantes entre el undo rural y urbano y entre países. El caso de Nicaragua evidencia la coexistencia de condiciones extremas al compararse con Panamá. De acuerdo con las cifras de pobreza que maneja el Banco Mundial, Nicaragua es el tercer país con mayor pobreza rural del mundo.

8. Una estructura económica y social que tiene más de cuatro quintas partes de su población por debajo de los niveles mínimos de consumo, como el caso de Nicaragua, la mayor parte de ella en condiciones de indigencia, está comprometida con su viabilidad real.

9. Las estrategias de compensación de ingresos de los más pobres pasan por la dedicación de un número alto de miembros a actividades económicas, buscando incrementar sus ingresos, pero asumiendo altos costos en cuanto a posibilidades futuras, ya que el trabajo compite con el estudio, cerrando así un círculo que perpetúa sus condiciones de pobreza.

10. La distribución del ingreso, tanto en Panamá, como en Nicaragua, es muy mala. Sin embargo se evidencia que mientras mejores son las condiciones medias de desarrollo, peor es la distribución. Este es una evidencia clara de que los logros en reducción de pobreza se soportan en incrementos de la desigualdad, arrojando una sombra de duda sobre la eficacia de las políticas y estrategias.

11. El tamaño de los hogares y la estructura familiar indica que la situación demográfica sigue siendo un factor de gran incidencia en las familias más pobres. Especialmente en el caso de Nicaragua, donde aún se mantienen altos niveles de fecundidad y de dependencia económica, las estrategias de aumentar el número de perceptores de ingreso, se ven atenuadas por el tamaño familiar, reflejándose en mayores ingresos del hogar y menores ingresos por persona.

12. Este hecho no desvirtúa la importancia de los múltiples perceptores de ingreso y de la consideración de la familia rural como una unidad económica, no solo de consumo, como el caso urbano, sino de producción.

13. La educación sigue siendo un factor determinante de las condiciones de pobreza y de los niveles de ingreso. En consideración a la naturaleza de unidad económica del hogar, la educación del jefe es extraordinariamente importante en las diferencias de ingreso.

14. Llama la atención de que a pesar de las grandes diferencias de ingreso en tre Panamá y Nicaragua, las diferencias de educación media de los jefes de hogar en los dos países no es tan grande. Existen diferencias al interior de las distribuciones de ambos países, pero no de un país a otro.

15. Las diferencias de género son evidentes en ambos países. Los ingresos de las mujeres son significativamente inferiores a los de los hombres, a pesar de que ellas tienen similares o superiores niveles de educación.

16. Sin embargo en el caso de los jefes de hogar, la diferencia es atenuada por las estrategias particulares de familias con jefaturas femeninas, donde es mayor el número de perceptores de ingreso.

17. Las diferencias en los ingresos medios de los hogares con jefaturas masculinas y femeninas son mayores en el ingreso total, que en los ingresos per cápita.

18. El ciclo de vida de los hogares marca notorias diferencias en los niveles de ingreso. Una relación de U invertida predomina en las distribuciones de ingreso en ambos países, indicando que las situaciones de pobreza tienden a localizarse en hogares con jefes muy jóvenes o muy viejos.

19. La distribución de ingreso per cápita, presenta la misma tendencia, pero menos marcada que la de ingresos totales del hogar, lo cual está relacionado con el número de perceptores, más que con el tamaño del hogar.

20. El ingreso de los hogares con jefatura masculina se incrementa consistentemente hasta los 50 años de edad del jefe y luego decrece. En el caso de los hogares con jefatura femenina de Nicaragua, la tendencia es diferente, mostrando que el crecimiento se produce solo hasta los 30 años y de allí en adelante decrece drásticamente. Este hecho puede estar relacionado con la composición del hogar y el marcado retraso que la transición demográfica tiene en este país.

21. Se concluye que en las zonas rurales aún queda mucho espacio para políticas de control natal, las cuales están altamente relacionadas con políticas educativas y de salud.

22. La diversificación del ingreso en sectores no agrícolas es importante en ambos países, marcando grandes diferencias de ingreso medio entre la población dedicada al sector agropecuario y la que tiene fuentes diversificadas de ingreso.

23. El sector económico marca significativamente mayores diferencias de educación, indicando que esta estrategia está reservada para aquellos hogares con mejores niveles educacionales, es decir para los menos pobres. Las barreras de ingreso al sector no agropecuario cuestionan la generalización de estas vías como soluciones a problemas de extrema pobreza.

24. La educación muestra una relación con el ingreso no lineal ni continua. El retorno esperado de incrementos de educación por debajo de los niveles de secundaria completa o tecnológica, no representan incentivos reales importantes en términos de mejoría de ingreso. En contraste el rendimiento marginal de la educación por encima de los 10 años de estudio es extraordinariamente alto.

25. Es evidente que existen graves problemas de calidad y pertinencia de la educación que reciben los pobres, lo cual se refleja en las mínimas ganancias que tienen cuando sus niveles están por debajo de los 10 años de estudio.

26. Las actividades agropecuarias aparecen como una situación asociada con la pobreza, incrementando la probabilidad de estar por debajo de la línea mínima de consumo de un hogar. Sin embargo esto no permite asegurar que deba ser descartada como opción real para los hogares pobres.

27. Se encontró que el hecho de estar en el sector agropecuario y que ser propietario de tierra se relaciona negativamente con el ingreso y positivamente con la probabilidad de ser pobre. Sin embargo la calidad del suelo aparece en todos los casos como positiva, y en forma importante, con los niveles de ingreso. La agricultura es mala en tanto las condiciones de los activos productivos que poseen los pobres son malos.

28. Ante ls opciones de mejorar las dotaciones de los pobres para mantener alternativas productivas en el sector agrícola y desplazar más aceleradamente la mano de obra a otros sectores o a la migración, parece plausible la idea de privilegiar el sector primario.

29. De otra parte, no es posible afirmar con certeza que la participación, como aproximación de capital social, tenga algún impacto en os ingresos o en la probabilidad de ser pobre. Parecería que se ha exagerado el impacto de la participación como un determinante de las condiciones de pobreza, extrapolando los efectos positivos del capital social para la ejecución de proyectos, a la mejoría real de las condiciones de vida de la población.

30. Esta apreciación debe tomarse con cautela en virtud de que los niveles de participación son bajos y que definitivamente disminuyen en la medida que se avanza en la distribución de

ingreso. Quienes más tienen menos participan o, visto de otra forma, los que menos tienen más obligados se ven a participar.

31. Podría pensarse que la participación beneficia más a los ejecutores de proyectos que a la población pobre en general.

32. El enfoque del proyecto consiste en aquellas definiciones que están a la base de los proyectos, o mejor en aquellos supuestos que soportan las decisiones de diseño de cada proyecto. Para mayor claridad estos supuestos se han ordenado en cuatro campos fundamentales: lo que se entiende por pobreza y desarrollo, la visión territorial que acompaña el proyecto, los modelos productivos que se tratan de promover y la consideración acerca de las externalidades.

Enfoque de desarrollo

33. En este aspecto, ya sea en las metas directas de cada proyecto o por la coherencia que ellos pretenden tener con marcos más amplios de desarrollo, se encuentran numerosos elementos comunes en los tres casos analizados.

34. El crecimiento económico, acompañado de la generación de empleo y por ende de la reducción de la pobreza es uno de estos elementos comunes. El proyecto de Panamá en este sentido se propone la reconversión productiva y el de Honduras plantea como objetivo primordial la asistencia técnica y la innovación tecnológica.

35. De igual modo se destaca el interés por fortalecer las comunidades y desarrollar las capacidades locales generando una comunidad organizada y coherente, capaz de gestionar su propio desarrollo. En este mismo sentido los proyectos de Honduras y Nicaragua se orientan directamente hacia las metas de descentralización y promoción de la participación ciudadana y del desarrollo humano. El proyecto Honduras, además, se propone como una meta clara la identificación de aquellos problemas que inhiben la coordinación y la prestación de servicios interinstitucionales y plantea la necesidad de una nueva institucionalidad para el sector rural.

36. Por su parte, el proyecto de Panamá se muestra más sensible hacia el logro de la equidad social y la solución de problemas sociales a través del gasto público, mientras que el proyecto de Honduras es el único que en sus metas de desarrollo hace referencia a la equidad de género.

37. En Honduras y Nicaragua encontramos también una meta clara hacia el logro de un mejor manejo de los recursos naturales, mientras que Panamá se orienta más hacia la recuperación de áreas degradadas. Es interesante notar también que en Honduras se busca además generar políticas relacionadas con el medio ambiente mientras que para el proyecto Nicaragua es un objetivo de largo plazo promover la creación de un corredor de biodiversidad a lo largo de la vertiente atlántica de Nicaragua. En cuanto al concepto de sostenibilidad, sólo el proyecto Honduras hace referencia al compromiso intergeneracional de la sociedad.

38. En cuanto a metas culturales sólo el proyecto Honduras se propone generar una reflexión sobre el papel de las laderas en la sociedad además de crear confianza y credibilidad en las acciones nacionales.

Enfoque de territorio

39. Las áreas de cobertura de los proyectos fueron seleccionadas en base a sus condiciones críticas sociales o ambientales. El proyecto de Panamá por ejemplo, seleccionó los

corregimientos y distritos de mayor incidencia de pobreza rural no indígena; el de Honduras escogió zonas de laderas con serios problemas de manejo de recursos naturales y núcleos importantes de población en pobreza y el de Nicaragua se enfocó hacia las áreas más degradadas con problemas de contaminación por agroquímicos, deforestación o contaminación de cuerpos de agua. En Honduras se tuvo en cuenta además que fueran zonas con una cierta densidad organizacional, es decir donde estuvieran presentes organizaciones campesinas, alcaldías, ONG, proyectos internacionales, agencias estatales, etc.

40. Para los proyectos de Panamá y Honduras está claramente establecida la unidad territorial de intervención de los proyectos. En el primer caso son los corregimientos y en el segundo los municipios, incorporando, en ambos casos, los diferentes sectores de la sociedad rural y buscando atender en forma integral y multisectorial las necesidades de la población pobre.

41. El caso de Nicaragua, por su parte, procura desarrollar componentes que contemplen asuntos no sólo locales sino también globales (como la conservación de la biodiversidad), nacionales (dirigidos al establecimiento de políticas y estructuras institucionales para el medio ambiente) y regionales (entre estos los sistemas de planificación y monitoreo ambiental)

Enfoque económico productivo

42. Los sistemas productivos, en los casos de Panamá y Nicaragua, consisten en ciertas áreas dentro de las cuales cada comunidad elige el proyecto productivo que quiere realizar, sobre la base de un proceso de planificación participativa con los beneficiarios. El proyecto de Honduras en cambio privilegia directamente la agricultura de granos básicos con ganadería mayor o menor, de café con granos o de granos con otros cultivos. Los granos allí se consideran centrales desde el punto de vista de la economía de la zona como de la seguridad alimentaria de la población.

43. En lo que respecta a las formas de organización empresarial se observa que los proyectos en sí no tratan de promover ninguna forma específica sino que están abiertos a vincular cualquier asociación, cooperativa, caja rural u organización, siempre y cuando se cumplan ciertos criterios técnicos de elegibilidad.

44. De igual modo tampoco se privilegiaron proyectos que involucraran una visión de cadena productiva o que implicaran enlazamientos sectoriales en términos productivos.

45. El proyecto de Panamá financieramente se apoya en el Fondo de Desarrollo Rural Sostenible (FADERS) que se divide en fondos reembolsables y no reembolsables. Estos últimos cubren el 100% de los estudios de preinversión para proyectos productivos. IICA-HOLANDA-LADERAS por su parte, da crédito a proyectos que sean novedosos y que con productos concretos tiendan a resolver alguna necesidad directa de la familia o de la comunidad. El proyecto de Nicaragua financia los subproyectos productivos con fondos reembolsables que alimentan un fondo comunitario rotatorio. Sin embargo, hasta el 200 se habían financiado 300 subproyectos productivos por un monto de US$ 2.000.000, que en general presentaron resultados negativos, con lo cual desde septiembre del 2000 se decidió no financiar más proyectos productivos.

Enfoque sobre externalidades

46. El análisis de la visión que cada proyecto tenga sobre las externalidades permite ver cómo son valorados los impactos indirectos que pueda tener en áreas no directamente contempladas y en aspectos como la cohesión social, territorial, el medio ambiente, la política y la cultura.

47. Dentro de las externalidades sociales el proyecto de Panamá destaca el hecho de reducir los procesos migratorios de la población rural. Además se considera importante la capacidad de generar consensos sobre las prioridades locales que lleven a una visión común territorial y los efectos positivos de las metodologías participativas. Los proyectos de Honduras y Nicaragua valoran también los efectos de fortalecimiento de las capacidades locales no solo en lo que respecta a la demanda de sus necesidades sino en la reflexión e implementación a menor costo de las respectivas soluciones.

48. Con respecto a las externalidades ambientales los proyectos consideran aspectos como el adecuado manejo de la biodiversidad, la recuperación de áreas degradadas y erosionadas, la reforestación, el manejo de cuencas y la estabilización de las fuentes de agua. Sólo el proyecto de Panamá hace referencia a los posibles impactos ambientales negativos que pueden tener los procesos de infraestructura e irrigación.

Modalidad de intervención

49. La diversidad de los casos analizados dificulta su comparabilidad en términos de fases de aplicación y metas de cada fase. Sin embargo, es interesante notar que tanto el proyecto de Panamá como el de Nicaragua consideran en sus primeras fases como objetivo principal la construcción de capacidades de las comunidades locales, mientras que Honduras busca un consenso respecto a las causas de la erosión y deforestación de las laderas. En las fases siguientes cada proyecto se desenvuelve de manera diferente según sus propias áreas y métodos de intervención.

50. Como metodología de trabajo los proyectos se basan en la participación comunitaria que genera iniciativas, responsabilidad, compromiso en la autogestión y promueve una planificación interactiva.

51. En cuanto a los actores involucrados en los proyectos se destacan los actores locales que son al mismo tiempo los beneficiarios de los proyectos. Entre ellos se encuentran principalmente comunidades organizadas que puedan además realizar control sobre la implementación de los proyectos. El proyecto de Nicaragua cuenta también entre sus actores con instituciones del sector a nivel nacional que tienen la responsabilidad de implementar algunos componentes del mismo.

52. La estructura institucional que cada proyecto usa para la ejecución es muy particular para cada caso. Casi todos incluyen la acción de instituciones internacionales, instituciones del nivel central como ministerios, del nivel local e implican una intensa coordinación y trabajo interinstitucional.

Replicabilidad y sostenibilidad

53. Los casos analizados no se plantean directamente el tema de la replicabilidad de los proyectos, sin embargo todos esperan la expansión de sus actividades o la aplicación de las metodologías desarrolladas a otras zonas culturales o territoriales diferentes a las que actualmente se han focalizado.

54. La sostenibilidad de las acciones adelantadas por los proyectos está ligada al fortalecimiento institucional a nivel local de modo que la participación local quede establecida y garantizada como método de trabajo, las alianzas creadas permanezcan y favorezcan el desarrollo de nuevos proyectos y se logre la formulación y ejecución de planes de gestión municipal.

55. Como estructuras institucionales que prevalecerán aún después de que finalicen los proyectos, se encuentran en los casos de Panamá y Honduras los Comités de Desarrollo Sostenible, además para Honduras se espera que el proyecto se concrete a largo plazo en los Fondos Rotatorios de inversión para proyectos. El caso de Nicaragua, por su parte, propone la continuidad del proyecto a través de un Programa de Fortalecimiento Municipal.

56. En cuanto a la factibilidad financiera de estas actividades posteriores a las fases de ejecución, cada proyecto presenta una propuesta diferente. El proyecto de Panamá espera apoyarse en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el de Honduras a través de la recuperación de fondos de los beneficiarios de modo que se alimente una dinámica revolvente y el de Nicaragua además de la recuperación de los costos de los fondos manejados por los beneficiarios propone una legislación para transferencias fiscales específicas.

Apropiación y Participación

57. Los proyectos muestran importantes resultados desde el punto de vista de la participación. En Panamá la creación de los Comités de Desarrollo Sostenible ha integrado a los beneficiarios del proyecto con la Unidad coordinadora del mismo, los promotores y técnicos y también las ONG.

58. H considera como un logro fundamental en este aspecto la institucionalización de la colaboración entre personas en instituciones, además de que el proyecto ha hecho énfasis en el desarrollar el voluntariado comunitario y la vocación de servicio.

59. N, por su parte, destaca la participación comarcal en la planificación participativa, en la formación de comisiones de trabajo comunitario y gestión comarcal.

60. Respecto al tema de la dependencia de los beneficiarios de las instancias de ejecución, sólo el proyecto de Panamá visualiza que, debido al poco tiempo que los beneficiarios han tenido para afianzar su autogestión, aún tienen un cierto grado de dependencia de las entidades facilitadoras y ejecutoras.

Institucionalización

61. Tanto para los proyectos de Panamá como de Honduras el principal logro en cuanto a institucionalización consiste en la creación de los Comités de Desarrollo Sostenible a nivel municipal. Para Nicaragua se espera que el proyecto se institucionalice como un programa del INIFOM que idealmente pueda conducir a la creación de un Fondo de Desarrollo Municipal al cual aporten todos los donantes interesados en el fortalecimiento de los municipios, sobre la base de los planes municipales.

62. El proyecto de Honduras resalta la importancia de potenciar y aprovechar la institucionalidad local existente aún cuando sea imperfecta y contradictoria.

Evaluación

63. Tratando de establecer los mecanismos de evaluación aplicados en cada proyecto se observa que en ninguno de los tres casos se realizó un estudio de línea de base que permitiera una objetiva valoración de los beneficios generados por los proyectos. Para la evaluación sobre la marcha cada caso utilizó los métodos que consideró más apropiados tales como informes de avance, planes operativos, revisión continua de información e indicadores, seguimiento estratégico, etc. Sólo el proyecto de Honduras hace referencia a una evaluación externa y a

un comité asesor independiente encargado de realizar las actividades de evaluación de resultados.

64. Para la autoevaluación se utilizan diferentes metodologías: Panamá realiza evaluaciones participativas comunitarias en los Consejos de Desarrollo Sostenible, evaluaciones rápidas ocasionales y evaluaciones especiales. Honduras utiliza el instrumento del marco lógico y realiza la retroalimentación a través del sistema de informes establecido por el IICA. Nicaragua en cambio ha diseñado términos de referencia de acuerdo con el Banco para contratar servicios de consultorías que realicen las revisiones anuales y evalúen el impacto del proyecto.

65. Impacto

Capital humano

66. Los impactos en cuanto a educación y salud no son muy considerados en los proyectos analizados. Solamente el proyecto IICA-HOLANDA-LADERAS ha apoyado directamente a los municipios de Yorito y Sulaco donde el 19% de los maestros pertenecen al grupo de facilitadores en formación del proyecto. Este proyecto también, al igual que el de Nicaragua, hace referencia en particular a la capacitación que el proyecto ha realizado a técnicos y administradores de fondos, al igual que a los Capacitadores Municipales. El caso de Panamá considera que solo a largo plazo es posible que se observen impactos del proyecto en este campo.

67. Sólo el proyecto de Nicaragua enfatiza los impactos de una educación al enfoque de género.

68. En cuanto a impactos en salud y acceso a servicios públicos los proyectos muestran escasos resultados. En Panamá y Nicaragua se presentan como impactos del proyecto una mayor dotación de agua en las viviendas, una mejor condición de operación de la escuela, acceso a electrificación rural, disposición de centros de salud en comunidades aisladas y la realización de programas de nutrición a través de comedores escolares e infantiles.

Capital social

69. El principal impacto en capital social se refiere al fortalecimiento de los procesos participativos y de gestión y toma de decisiones a nivel local. En Panamá se lograron constituir 67 Comités de Desarrollo Sostenible de los cuales 57 están acompañados por 12 ONG. El programa IICA- Holanda – Laderas hace énfasis también en la incidencia metodológica.