

BRASIL 362.5 JS9A8p 1992

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

POBREZA RURAL PERSISTENTE: DESAFIO PARA EL AÑO 2000
LINEAMIENTOS DE UNA ESTRATEGIA PARA COMBATIRLA

Taller sobre Pobreza Rural y Sociedad Civil
IICA y GRUPO ESQUEL
Sao Paulo, Brasil
23-25 de abril de 1992

IICA
#2.615
1992

VERSION PRELIMINAR



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

POBREZA RURAL PERSISTENTE: DESAFIO PARA EL AÑO 2000
LINEAMIENTOS DE UNA ESTRATEGIA PARA COMBATIRLA

Taller sobre Pobreza Rural y Sociedad Civil

IICA y GRUPO ESQUEL

Sao Paulo, Brasil

23-25 de abril de 1992

VERSION PRELIMINAR



This One



C2EL-SNR-FKE9

Digitized by Google

IICA
2.675
1992

I N D I C E

| | |
|--|----|
| PRESENTACION | 1 |
| CAPITULO I. DESARROLLO RURAL Y EXCLUSION SOCIAL | 4 |
| 1.1 Definición y medición de la pobreza | 4 |
| 1.2 Tendencias y Perspectiva Histórica | 7 |
| 1.3 Algunas consideraciones sobre la pobreza rural y urbana | 11 |
| CAPITULO II. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA POBREZA RURAL | 14 |
| 2.1 Diversidad Nacional y Regional | 14 |
| 2.2 Heterogeneidad de la población rural | 16 |
| 2.3 Diferenciación de género | 17 |
| 2.4 Reducida participación de los pobres rurales en la toma de decisiones | 18 |
| CAPITULO III. IMPACTO DE LAS POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y DE OTRAS REFORMAS RECIENTES | 19 |
| Introducción | 19 |
| 3.1 Relaciones entre las políticas económicas y la pobreza rural: una aproximación conceptual al problema. | 20 |
| 3.2 Visión general sobre las políticas macroeconómicas del ajuste | 24 |
| 3.3 Resultado de una década de ajuste estructural: mayor inequidad | 27 |
| 3.4 Las reformas recientes: la política económica en los tiempos del cólera. | 40 |
| CAPITULO IV. PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL, EXPERIENCIAS RECIENTES | 42 |
| 4.1 Reforma Agraria | 42 |
| 4.2 Desarrollo Rural Integrado -DRI- | 44 |
| 4.3 Nuevas Tendencias post DRI | 46 |

| | |
|--|-----------|
| CAPITULO V. LINEAMIENTOS PARA UNA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE | 48 |
| 5.1 <i>Introducción</i> | 48 |
| 5.2 <i>Armonización de la Política Macroeconómica y Sectorial</i> | 51 |
| 5.3 <i>La participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de modernización incluyente</i> | 52 |
| 5.4 <i>Desarrollo rural sostenible</i> | 54 |
| i. <i>Unidades productivas familiares</i> | 55 |
| ii. <i>Unidades subfamiliares</i> | 56 |
| iii. <i>Asalariados</i> | 58 |
| iv. <i>Sugerencias generales sobre los proyectos</i> | 58 |
| 5.5 <i>La dimensión ambiental</i> | 58 |

PRESENTACION

El análisis de las experiencias de los diversos enfoques y programas orientados para enfrentar los efectos de la pobreza rural que se ejecutaron durante la expansión económica de la década de los 70 posteriormente durante la crisis de los 80 y los primeros años de los 90 esta década, época de ajustes estructurales y liberalización del comercio, sirven de base para proyectar nuevos planteamientos y lineamientos para una estrategia de crecimiento económico, en la que el sector agropecuario juega un papel central en la reactivación de las economías latinoamericanas.

El principio central de esta estrategia supera la visión del sector agropecuario como una mera fuente de excedentes a ser transferidos al sector urbano-industrial y, por el contrario, se plantea que el sector agropecuario debe retener y disponer de gran parte de los excedentes que genera. De hecho, esta perspectiva dinámica es consistente con los postulados de las políticas de ajuste adoptadas por la mayoría de los países de ALC.

Las contribuciones del sector agropecuario que pueden ser potenciadas en el contexto de esta propuesta son: i) la generación de divisas por medio del incremento de las exportaciones de productos agropecuarios y/o el ahorro de divisas debido a la sustitución de importaciones; ii) la disminución de los precios de productos agropecuarios no transables y de los transables genera un incremento de los salarios reales, aumentando el bienestar de los trabajadores y estimulando el crecimiento y la creación de empleos en la actividad industrial; iii) la generación de empleo y la retención de la PEA en el sector agropecuario y rural; iv) la ampliación del mercado nacional para el sector industrial, a través de los efectos de eslabonamiento con la demanda final que se originan en el gasto de los ingresos agropecuarios.

En el contexto de la apertura comercial y de las opciones productivas que se delinean en este nuevo escenario, la estrategia de desarrollo económico de la mayoría de los países de ALC, puede tener como eje al sector agropecuario, asignándole un rol importante a los pequeños productores y pobres rurales, potenciando los efectos multiplicadores del crecimiento y empleo generados por el incremento de los ingresos de este subsector. Esto es, la modernización del sector agrícola debe ser definitivamente incluyente, asegurando la incorporación efectiva de esta porción de la población a la producción y beneficios económicos del proceso de desarrollo, asegurando de paso la aceleración de las tasas de crecimiento económico y la reducción significativa de la pobreza rural.

Para que el campesinado se beneficie de este proceso, es absolutamente esencial que mantenga su participación en el mercado nacional y asegure su acceso a activos y servicios de apoyo. Para lo anterior, se hace necesario eliminar los factores condicionantes, como su limitado acceso a los procesos de toma de

decisiones, insuficiente participación en la negociación política, escaso control sobre los canales de comercialización, acceso limitado al crédito y a la tenencia de la tierra, restringido acceso a los bienes y servicios públicos.

En el contexto actual de disminución del gasto público, el desarrollo rural en general y el combate a la pobreza en particular, deben ser concebidos como una inversión social productiva; adicionalmente, dichas acciones deben reorientar una parte de los recursos asignados a productos no transables, hacia la modernización de la producción para la exportación o sustitución de importaciones. Para asegurar lo anterior, los procesos productivos promovidos deben disponer de alternativas tecnológicas con un bajo componente importado y poco intensivos en el uso de capital.

Uno de los problemas centrales para una política dirigida a enfrentar el tema de la pobreza es el del marco institucional. Los procesos de reducción del tamaño del Estado, la privatización y descentralización han modificado sustancialmente los sistemas institucionales. Ello abre un enorme espacio para las organizaciones de la sociedad civil que pueden asumir muchas funciones y tareas. Ello a su vez es congruente con una profundización del sistema democrático.

Cualquier estrategia de combate a la pobreza rural deberá tener como punto de partida la participación de población que pretende beneficiar. Esto es, los pequeños productores, campesinos, asalariados, mujeres, etc., deben jugar un papel prominente en las medidas que se desarrollarán. En segundo término, es necesario ajustar los objetivos y el énfasis de los modelos de desarrollo económico de los países, para incorporar a los pobres rurales y aprovechar su potencial productivo por limitado que éste sea, al mismo tiempo que se desarrollen mecanismos para lograr mejores niveles de distribución de los beneficios del desarrollo económico. En tercer lugar, se plantea la necesidad de diseñar los programas de combate a la pobreza rural sobre los principios de democratización política y económica, consolidando los movimientos democratizantes existentes en la mayoría de los países de la región; fortaleciendo los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil, afianzando los procesos de descentralización del aparato del estado; focalizando los recursos para determinadas acciones que complementan esfuerzos públicos y privados en regiones específicas. Finalmente, la formulación de programas de combate a la pobreza rural deben considerar que ésta es socialmente diferenciada y su dinámica resulta específica para cada grupo. Su principal determinante estructural es el acceso a los medios productivos.

No obstante, la coyuntura económica y política parece brindar otra oportunidad para lanzar con éxito nuevas estrategias de desarrollo rural; dicha oportunidad crea la posibilidad de utilizarla para estimular el crecimiento silvoagropecuario y la

economía de regiones específicas para combatir la pobreza rural. Esta posibilidad se transforma a su vez en una necesidad, porque si bien es cierto que desde la perspectiva económica ortodoxa, la reactivación económica puede darse sin los campesinos, estimulando más bien el sector agrícola moderno; sin embargo, una perspectiva pragmática demanda que el proceso se realice con la inclusión social y económica del campesinado y de otros miembros del sector rural, si se desea consolidar el sistema democrático y un crecimiento genuino. Ello requiere un acuerdo en los principales actores de la sociedad: empresarios, campesinos, trabajadores, que determine el camino de la reestructuración y el crecimiento económico y de la reforma del Estado. Un acuerdo como éste puede legitimar tal proceso al tiempo que incluye las demandas de los sectores de bajos ingresos. Es a partir de este tipo de consideración que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos han diseñado y, en algunos casos, puesto en ejecución estrategias multifacéticas de desarrollo rural.

Este documento propugna hacer una contribución al proceso de reflexión sobre los temas de desarrollo rural y pobreza. Con este propósito el material presentado en el primer capítulo centra su atención en los resultados de los procesos excluyentes de desarrollo económico que han sustentado el crecimiento de la mayoría de los países del continente; con este fin se hace una revisión de la evolución de la pobreza rural. Ya en el segundo capítulo se hace una revisión de las características generales de la pobreza rural desde la perspectiva social, económica y ecológica. Especial atención se presta a la heterogeneidad de la población rural, tanto desde la perspectiva económica y social, como desde la perspectiva de género. Esta parte del documento finaliza con una descripción del proceso de desarrollo excluyente que ha marginalizado a grandes porciones de la población rural. El capítulo que sigue analiza el impacto de las políticas de ajuste estructural y de otras reformas recientes, se hace una somera revisión de las experiencias de diversas estrategias de desarrollo rural ensayadas en el continente. Se presentan algunas experiencias "exitosas" en las cuales pequeños productores se articularon a procesos de modernización productiva. Finalmente, en el último capítulo se presentan los lineamientos centrales de una propuesta que posibilite el desarrollo rural y permita combatir la pobreza rural. Cabe resaltar que esta propuesta está planteada desde la perspectiva operacional y trata de adecuarse a las demandas específicas determinadas por el objetivo de este evento, por ello se hace especial énfasis en el tipo de proyectos que deben promoverse para responder a la especificidad de las diversas categorías de pobladores rurales.¹

¹ Es necesario aclarar que el IICA ha venido promoviendo y desarrollando un marco conceptual y operativo sobre el desarrollo rural con pobreza rural. Estos trabajos desarrollan de manera más completa y profunda el

CAPITULO I. DESARROLLO RURAL Y EXCLUSION SOCIAL

1.1 Definición y medición de la pobreza

Si bien existen diversas definiciones de pobreza, la que generalmente se adopta es la de aquella situación que impide al individuo, a la familia o a un grupo social satisfacer una o más necesidades y participar plenamente en la vida social y política de una sociedad dada. Se caracteriza por ser un fenómeno esencialmente económico pero estrechamente articulado con dimensiones sociales, políticas y culturales.

Las necesidades humanas no son solamente biológicas, sino que comprenden entre otras aquellas que humanizan las necesidades biológicas: alimentación humana, vivienda, vestido, descanso, así como necesidades sin raíz biológica como : las intelectuales, las políticas, recreativas y estéticas. Existe así una estrecha relación entre necesidades humanas y derechos humanos fundamentales.

El Banco Mundial definió un parámetro relativo para cuantificar la pobreza, señalando como pobres todas aquellas personas que tienen un ingreso inferior al 30% del ingreso medio nacional; así bajo este premisa la pobreza siempre estará relacionada con la sociedad en la cual esté inserta. Sin embargo, este criterio no permite advertir la situación real de los grupos de más bajos ingresos, en el caso de un país en que la distribución del ingreso sea equitativa y sin embargo, gran parte de la población no alcance la satisfacción de necesidades básicas.

Sin embargo, en América Latina han predominado dos definiciones de pobreza, que han dado lugar a metodologías de medición diferentes : la de la línea de pobreza o enfoque del ingreso (LP); y la de necesidades básicas insatisfechas (NBI).

La metodología de LP, consiste en :1) definir las necesidades básicas y de sus componentes; 2) definir una canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE) para cada hogar; 3) cálculo del costo de la CNSE que se constituye en la línea de pobreza; 4) comparación de la línea de pobreza con el ingreso del hogar o con su consumo; y 5) clasificación como pobres a todos los hogares cuyo ingreso o consumo es menor que la línea de pobreza.

tratamiento de estos temas. De hecho, este documento se preparó con base en algunos de ellos y es menester que los lectores revisen el material original para tener una visión completa de la propuesta.

La CEPAL utiliza en sus investigaciones de pobreza el método de línea de pobreza (LP). Para definir las líneas de pobreza y de indigencia o pobreza extrema se debe partir de dos nociones que aunque no están rigurosamente pautadas definen en términos generales dos situaciones: la primera noción se refiere a la canasta básica alimentaria. Se supone que ella comprende los alimentos mínimos requeridos por la dieta familiar. La segunda noción se refiere a la canasta básica de bienes mínima que incluye además de los alimentos, el costo de otras necesidades básicas propias del consumo privado de las familias. Ahora bien la línea de pobreza identifica a los hogares que no pueden adquirir la canasta básica de bienes mínima. De acuerdo con la CEPAL el ingreso de estas familias estaría correspondería aproximadamente al doble del costo de la canasta básica alimentaria. La línea de indigencia corresponde a un nivel de ingresos que ni siquiera alcanza para cubrir la canasta mínima de alimentación. Se ubican aquí los hogares que ni siquiera cuentan con los ingresos para adquirir sólo los alimentos de la canasta básica alimentaria. Como naturalmente, los ingresos de estas familias no se destinan exclusivamente a comprar alimentos, la obligada cobertura de otras necesidades básicas, se traduce en severas carencias alimentarias. Las estimaciones de pobreza tienen como base teórica los principios enunciados y como instrumento estadístico las encuestas de ingresos y gastos familiares.

La otra metodología utilizada la de Necesidades Básicas Insatisfechas consiste en los siguientes pasos: 1) definir las necesidades básicas y sus componentes (servicios de agua y drenaje, nivel educativo de los adultos y la asistencia escolar de los menores, electricidad, vivienda, mobiliario y equipamiento del hogar y el tiempo libre para recreación); 2) seleccionar las variables e indicadores que, para cada necesidad y componente expresen el grado de satisfacción; 3) definir un nivel mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que el hogar no satisface la necesidad en cuestión; 4) clasificar los hogares con una o más necesidades básicas insatisfechas como pobres.

Así se observa que mientras el NBI se refiere a la satisfacción fáctica de las necesidades insatisfechas, el LP no toma en cuenta la satisfacción específica de satisfacción-insatisfacción sino que, a través de un ingreso o consumo mínimo señala la situación de satisfacción potencial de las necesidades básicas.

Las mediciones realizadas por la metodología de LP tienen una limitación importante debido a que toma el ingreso o consumo privado de los hogares como la única variable de la que dependiera la satisfacción de necesidades básicas. Por lo tanto, subestima la pobreza al limitarla a una sola variable.

En realidad, existen otras variables que determinan tal satisfacción. Entre ellas se pueden mencionar: i) el ingreso corriente; ii) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales; iii) propiedad (o derecho de uso) de activos que proporcionan servicios de consumo básicos; iv) niveles educativos, habilidades y destrezas; v) tiempo disponible para la educación, el descanso, la recreación y el trabajo del hogar; vi) activos no básicos.

Más recientemente, se ha elaborado una metodología que toma en cuenta las variables mencionadas en el párrafo anterior. El método integrado de medición de la pobreza (MIP) constituye una síntesis de los dos métodos anteriores, ya que toma simultáneamente el análisis vía ingresos así como el nivel de satisfacción de necesidades básicas. Tiene la ventaja adicional de que permite elaborar una tipología de pobreza de relativa homogeneidad, con características diferenciales desde el punto de vista de las políticas que requieren y orientan la fijación de prioridades en el desarrollo de programas y proyectos.

En efecto, al interior de los pobres se pueden diferenciar varios segmentos: el primero es el de los pobres crónicos. Su situación se caracteriza por no tener ingresos suficientes para satisfacer las necesidades básicas esenciales de consumo corriente (LP) pero simultáneamente carecen de elementos más estructurales: habitan en viviendas de mala calidad y no tienen acceso a los servicios públicos básicos (NBI). Los pobres crónicos representan para 1990 uno de cada tres latinoamericanos. En segundo lugar están los denominados pobres solo por ingresos corrientes (LP)(pobres recientes) que son los que emergieron por efecto de la recesión y el ajuste. El tercer grupo lo conforman los pobres por NBI cuya tendencia hacia los noventa ha sido de una modesta disminución porcentual.

Adicionalmente a estas metodologías de medición de la pobreza se han elaborado índices globales de bienestar como el Índice de Progreso Social (IPS). Este indicador toma en cuenta tanto la cantidad de la vida sana como la calidad de la misma. Resulta interesante si se compara el IPS con el ingreso/per cápita porque refleja mejor la situación de bienestar. Países con ingreso/per cápita similares, difieren en cuanto a la calidad de la vida, distribución de los ingresos y prestación de servicios públicos. Una sociedad que dedica un alto porcentaje de sus recursos a bienes y servicios básicos como la vivienda, la salud, la educación y el saneamiento, tendrá, en igualdad de circunstancias, mayor nivel de bienestar.

El IPS combina ingreso corriente, derechos de acceso a servicios gubernamentales, propiedad o posesión de activos,

niveles educativos, habilidades y destrezas, tiempo disponible para la educación y la recreación y otros activos.

Lo mismo acontece con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el PNUD, que combina el ingreso nacional con dos indicadores sociales: el alfabetismo adulto y la esperanza de vida (separados para hombres y para mujeres) para obtener una medida compuesta del progreso humano. Para 1991 el IDH fue perfeccionado haciéndolo más sensible a la distribución del ingreso dentro de cada país. Se incorporó la medición del progreso humano en un período de 15 años y se le asignó a la libertad pública su verdadero valor. El IDH es un indicador más completo que el PNB, ya que refleja la forma en que el crecimiento se traduce en bienestar humano y social.

1.2. Tendencias y Perspectiva Histórica

Este acápite presenta un panorama general de los niveles de pobreza rural observados en la región, proyectando su evolución hasta fines del presente siglo, e identificando los principales focos de concentración de la pobreza rural latinoamericana.

Evolución de la pobreza total

Según el método integrado de pobreza (MIP), para el año de 1986, 247 millones de personas eran pobres en ALC. Para 1990 el número de pobres aumentó a 270 millones (Ver Cuadro No.1 del Anexo). De ellos casi 150 millones (32.8%) son pobres crónicos. De acuerdo con proyecciones basadas en el mismo método habrán en 1995 287 millones de pobres y para el año 2000 casi 300 millones. A partir de estas mediciones se observa una disminución porcentual entre 1986 y el año 2000 del total de pobres que disminuyen del 61.5% al 56.3%. y los crónicos del 32% al 27.3%.

Otro importante método de medición de la pobreza es el ofrecido por el Banco Mundial. Este método descrito someramente al inicio de este capítulo difiere sustancialmente de las cifras arrojadas por el MIP. Según el Banco en 1985, existían solamente 75 millones de pobre en la región y sus proyecciones para el año 2000 hacen descender esa cifra absoluta a 60 millones.

Estas diferencias se deben fundamentalmente a que el Banco Mundial elabora generalizaciones extremadamente amplias sobre el denominado umbral de pobreza lo que permite establecer comparaciones entre países y agregaciones. El mismo Banco reconoce que este umbral de pobreza "es inevitablemente algo arbitrario". Lo funda en dos medidas de ingreso por persona al año (\$275 y \$370 por persona a precio constantes) lo que evidentemente deja de lado las diferentes categorías de pobres

y las causas estructurales, culturales o las originadas en los resultados de las políticas económico-sociales que las originan.

Recientemente, tal y como se indicó antes, el PNUD ha introducido el IDH para combinar el ingreso nacional con otros parámetros componentes del bienestar y dentro de los que se incluyen el entorno físico y la libertad. No se trata exclusivamente, de una medición cuantitativa, sino que penetra en una dimensión poco considerada hasta ahora: la que se refiere a la calidad del crecimiento. El crecimiento queda definido en términos de la "participación de la mayor cantidad de individuos"; en términos de "bien distribuido", lo que plantea la necesidad de que resulte benéfico para todos los individuos, y finalmente "sostenible" de modo que los sacrificios actuales redunden siempre en beneficios futuros. En este sentido, el IDH no constituye un método de medición de la pobreza sino del conjunto de factores que contribuyen a preservarla o bien que potencian las condiciones humanas y sociales para vencerla.

Como podemos observar del Cuadro No. 2 del Anexo de IDH para América Latina, la ubicación de los países de acuerdo con su IDH no corresponde necesariamente al PIB/per capita. Por ejemplo, Costa Rica se encuentra ubicada en un lugar más destacado que Argentina, Venezuela, México y Colombia, todos ellos con PIB/per capita superior a ella. O el otro caso, el de Guatemala. Al menos cinco países del continente con PIB/per capita inferiores a ella se encuentran emplazados en lugares que corresponden a un mayor IDH.

Aunque existe una mayor correspondencia entre el porcentaje de personas bajo la línea de indigencia y el IDH, no existe entre ambos parámetros una correspondencia directa. Argentina por ejemplo, tiene un porcentaje de indigentes menor que Costa Rica o Uruguay pero ocupa un nivel inferior que estos países en el IDH.

Evolución de la pobreza urbana y rural

Cabe preguntarse si efectivamente la pobreza rural está disminuyendo o si por el contrario existen tendencias diferenciadas y dependientes entre los ámbitos urbanos y rural. Se estima que el número de pobres urbanos entre 1970 y el 2000 se duplicará, alcanzando los 102 millones; en cambio, el de pobres rurales se mantendrá casi invariable incrementándose en sólo tres millones. Por eso es necesario considerar en estas proyecciones, el papel de las migraciones. De hecho la pobreza urbana se incrementa por efectos de la traslación de la pobreza rural hacia las áreas urbanas. Solo en muy contadas ocasiones, el pobre de la ciudad se refugia en el campo, pero es un fenómeno clásico en AL, que el campo

expulsa sus pobres aumentando así la masa de indigentes y desocupados en los cinturones de las grandes ciudades.

Uno de los efectos más importantes de la crisis de inicios de la década de los ochenta, fue la aceleración y expansión del proceso de crecimiento del sector informal urbano y rural. En la economía urbana, éste sector ha crecido de un 13 por ciento del total de la fuerza laboral en 1950, a un 60 por ciento en 1990 en el caso del Perú. Por otro parte, este fenómeno ha recibido el reconocimiento explícito de organismos multilaterales de financiamiento y de entendidos en la materia, que lo observan como un indicador de la incapacidad del sistema económico e institucional de brindar oportunidades productivas de empleo y generación de ingresos a la mayoría de los ciudadanos. Este fenómeno social tiene sus raíces en los encadenamientos sociales y económicos intersectoriales, y desde esta perspectiva puede ser analizado como el resultado de la migraciones rural urbanas. Esta correlación entre lo rural y lo urbano permite también adelantar la hipótesis de que la mayoría de las actividades productivas informales tiene su origen en el sector rural.

Al analizar las cifras por el método de LP (Ver Cuadro No. 3 del Anexo), se observa que el porcentaje de hogares urbanos bajo LP en ALC en 1986 es del orden del 30%, mientras que en el área rural el nivel de pobreza es del 53%. Los indigentes han crecido en la misma proporción. En el área urbana pasan de un 11 a un 14% y en la rural de un 33 a un 36%. lo que parece señalar la evolución diferenciada de la pobreza, que básicamente ha sido explicada por la diferencia existente entre los compradores netos de alimentos y aquellos que los producen.

Como efecto de los procesos de modernización en las economías latinoamericanas se produjeron una serie de cambios y mejorías de la infraestructura de transporte, de servicios, que aceleraron los flujos de migración de la población del área rural a la urbana e incluso al extranjero. Producto de las presiones económicas se han generado una serie de estrategias de sobrevivencia donde la reproducción familiar se realiza por el movimiento de flujos de ingresos del área urbana a la rural. A estas transferencias habría que agregar las que se producen entre los emigrantes de ALC hacia las urbes metropolitanas, principalmente hacia los EU, y sus familiares en el país de origen. Podemos destacar los ejemplos recientes de Nicaragua y El Salvador. Ocurre entonces, que cuando algunos miembros de la familia trabajan en la ciudad, envían a su familia en el área rural, una parte de los ingresos percibidos. Solo de esta manera, comprendiendo como operan las redes de solidaridad familiar y comunal entre los pobres, se explica la sobrevivencia de grandes contingentes de latinoamericanos.

Desde el punto de vista de los indicadores del NBI, los niveles de pobreza global son más altos en las áreas rurales, mientras que por ejemplo en Argentina y Costa Rica las personas pobres en el área urbana representaban el 23.4% y 20.4% respectivamente, en el área rural era el 48,9% para ambos países. Este comportamiento se repite en los 11 países estudiados de ALC. (Ver Cuadro No. 4 y 5 del Anexo)

La situación de NBI puede haberse complicado debido al estancamiento del gasto social producto de los programas de estabilización y de ajuste desarrollados en la mayor parte de los países de la región.

Si se utiliza la medición integral de pobreza (MIP), se observa que el número de pobres crónicos y por NBI e inerciales son mucho más altos en el área rural, mientras que el número de pobres recientes son mucho más altos en el área urbana, lo que parece ser provocado por el impacto de la caída de los salarios, la crisis económica o la disminución del gasto social.

Situación de la pobreza rural por categoría de países

No obstante, las cifras anteriormente presentadas son representativas para la región, ellas ocultan las profundas diferencias, que a nivel de países, se observan dentro de las respectivas poblaciones rurales. Estas disparidades se reflejan en la clasificación de países en cuatro grandes categorías de acuerdo al porcentaje del total de su población rural clasificados como pobres.

Cuadro No. 1. Categorías de Países de acuerdo a la proporción de pobres rurales

| GRUPO DE PAISES | POBLACION RURAL POBRE % | POBLACION RURAL/REGIONAL % | INDIGENTES RURALES % |
|-------------------------------|-------------------------|----------------------------|----------------------|
| URUGUAY/ARGENTINA/GRANADA | 25 | 5.0 | 0.5 |
| COSTA RICA TRINIDAD TOBAGO | 25 a 50 | 1.0 | 0.5 |
| MAYORIA ALC | 50 a 75 | 78.0 | 70 |
| HAITI/BOLIVIA | 75 o más | 15.0 | 29 |

Como se aprecia del cuadro, solo cuatro países de ALC tienen un índice de pobreza rural, menor al 50% de la población rural total.

En segundo lugar, se observa a la gran mayoría de estos países, ubicados en la franja de niveles de pobreza que puede alcanzar desde el 50% hasta el 75% de pobres en sus respectivas áreas rurales. Este grupo representa nada menos que el 78% de la población rural de ALC. y concentra de ella, el 79% de todos los pobres y el 70% de todos los indigentes. En números absolutos, esto significa que de los 93 millones de pobladores rurales de este conjunto de países, 60 millones viven en condiciones de pobreza y casi 3 millones en la indigencia.

En el último estrato -con población rural en situación de pobreza superior al 75%- se incluyen seis países: Bolivia, Nicaragua, Honduras, Guatemala, El Salvador y Haití. La incidencia de pobreza rural es extraordinariamente alta, reflejando condiciones de pobreza rural generalizadas. A modo de ejemplo, el porcentaje modal de población rural pobre supera el 80% y de éstos cerca del 80% son indigentes. Bolivia y Haití son los dos países que presentan mayor incidencia de pobreza rural con porcentajes que abarcan respectivamente al 86% y 95% de la población rural.

1.3. Algunas consideraciones sobre la pobreza rural y urbana

Origen de la pobreza rural

Aun cuando América Latina se ha caracterizado por altos niveles de concentración de la tierra, los procesos de reforma agraria y de colonización que variaron en importancia de país a país apoyaron el surgimiento de medianos productores y

campesinos con tierra, pero esto no alcanzó a modificar de manera importante la tenencia de la tierra y más bien en algunos países el problema se ha agravado.

A partir de la década de los sesenta comienzan a experimentarse procesos que, bajo la iniciativa de los gobiernos, pretendían alterar la desigual estructura de tenencia de la tierra y, en algunos casos, inclusive el acceso a otros activos y servicios de apoyo a la producción. Asimismo, se desarrolla un dinámica modernización que transforma algunas de las tradicionales haciendas en sistemas agrícolas más eficientes e integrados. A pesar de la modernización indicada, la agricultura latinoamericana manifiesta en la actualidad un marcado y persistente dualismo. No se trata ahora del antiguo complejo latifundio-minifundio sujeto al inmovilismo, al aislamiento "semifeudal" como tantas veces se le describió. Más bien, con el proceso de desarrollo, modernización e incorporación al mercado de importantes unidades productivas se origina un nuevo dualismo caracterizado ahora por el sistema empresa agrícola-economía campesina.

La estructura productiva y el impacto de la pobreza rural.

El crecimiento dinámico experimentado por la producción agrícola en la región en los últimos 30 años, ha contado con un comportamiento diferenciado entre los distintos productos, advirtiéndose un gran dinamismo en cultivos agroindustriales, pecuarios y algunas frutas de exportación; en tanto que la producción de alimentos básicos para el consumo interno (granos básicos) ha manifestado un débil desarrollo. Esta evolución diferenciada de la producción agropecuaria tiene su origen en el deterioro progresivo de los rendimientos de aquellos cultivos asociados al productor campesino, en tanto el empresario, por medio de la incorporación intensiva de capital y tecnología ha podido incrementar los rendimientos de aquellos productos agropecuarios de mayor rentabilidad.

Durante de la década de los 70, las estimaciones sobre la evolución del sector, muestran ya importantes diferencias entre productos y destinos. Las oleaginosas por ejemplo, alcanzan un crecimiento promedio anual del 14%; las frutas un 3.5%, los productos cárnicos un 3.3% y las bebidas y el tabaco un 2.5%. Estos porcentajes contrastan con los de la producción alimentaria en el mismo período. Por ejemplo, las raíces y tubérculos decrecen (-0.7%), las leguminosas solo aumentan un 0.7% anual y el maíz un 1.3%.

Si tomamos un período más amplio, entre el inicio de los 70 y fines de los 80, observamos una disminución global del 9% en la producción de raíces y tubérculos un descenso del 8% en los frijoles. Por su parte, los productos destinados

principalmente a la exportación aumentaron significativamente su rendimiento. Por ejemplo, los pecuarios aumentaron un 25%, las oleaginosas un 28%, el banano un 12 % y el café un 9%.

Estas radicales modificaciones y disminuciones en la producción alimentaria de todo el continente provocó naturalmente, cambios drásticos en los hábitos de consumo de la población. En efecto, las disminuciones más sensibles o los aumentos más exigüos se produjeron en alimentos básicos, (raíces y tubérculos, leguminosas, frijol, maíz). Estas carencias se incrementaron para una población creciente y afectada por décadas de subalimentación. Por otra parte, sus efectos han sido generales en la pobreza global, pues los campesinos producen alimentos para toda la población y no solo para sí mismos.

De hecho, se registraron incrementos del consumo de productos pecuarios y otros alimentos de origen agroindustrial, los cuales sustituyeron la demanda de alimentos tradicionales, especialmente a aquéllos cuya principal fuente de abastecimiento es la pequeña producción. De esta manera se estimó que entre inicios de los 70 y mediados de los 80, el consumo de calorías/per cápita/día aportado por leguminosas descendió de 203 a 126, al mismo tiempo que las provenientes de tubérculos y raíces se redujo de 161 a 154, mientras el consumo de calorías de origen animal aumento de 338 a 369 calorías/per cápita/día para el mismo período.

Sin embargo, es necesario agregar que las cifras "per cápita", son generalmente las más inapropiadas cuando se refiere al tema particular de la pobreza. Esta exige un examen por grupos poblacionales, sectores sociales, actividades productivas etc., que son forzosamente borrados en las estimaciones "per cápita".

Los efectos más importantes sobre la pobreza rural que se han derivado de esta creciente diferenciación productiva son, en primer lugar, la modernización empresarial que ha desplazado enormes contingentes de mano de obra en virtud de la incorporación intensiva de capital y tecnología; del mismo modo el cambio en las relaciones contractuales de trabajo y la marcada estacionalidad en los requerimientos de mano de obra de las fincas empresariales, han creado un continuo cambio de trabajadores permanentes por temporales, acentuando la inestabilidad de los ingresos y disminuyendo la capacidad organizativa de los asalariados para negociar sus condiciones de trabajo. En segundo lugar, la demanda por aquellos productos de origen marcadamente campesino, ha tenido un impacto regresivo en los ingresos de estos pequeños agricultores.

La concentración de la pobreza rural en ecosistemas frágiles

Desde la época colonial se empieza a configurar una estructura agraria excluyente, que facilitó la concentración de la propiedad de la tierra en unas pocas manos, relegando al grueso de la población en zonas menos aptas para practicar la agricultura y al mismo tiempo más frágiles.

Posteriormente, la percepción de la tierra como mecanismo de concentración del poder y la posterior modernización de la agricultura consolidó esta situación. De tal forma que los bajos niveles de productividad de la agricultura campesina, en gran parte tienen su origen en el escaso potencial productivo del territorio que ella ocupa, caracterizado por ser zonas áridas, con fuertes pendientes y malas condiciones de drenaje, y de irregular pluviometría: áreas que además de concentrar gran parte de la agricultura campesina constituyen los mayores bolsones de pobreza en la región.

La fuerte presión demográfica sobre estos ecosistemas frágiles lleva a un progresivo deterioro de los recursos con pérdida de fertilidad, deforestación y erosión física, haciendo irreversible el potencial de sustentación para las futuras generaciones y progresiva la declinación y marginalidad de la población que allí vive.

CAPITULO II. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA POBREZA RURAL

2.1. Diversidad Nacional y Regional

En los acápite anteriores se presentaron algunos indicadores globales, que permiten visualizar la proyección hemisférica de la pobreza rural, vis-a-vis su situación cambiante en el tiempo y el espacio. A continuación se presenta el escenario espacial por países o grupos de países con los mayores índices de pobreza, entre los cuales se cuenta el nordeste de Brasil, México, Centroamérica y el altiplano andino. Es importante destacar que la pobreza al interior de los algunos tiende a concentrarse en determinadas "regiones del interior".

En 1990 Brasil contaba con casi 40 millones de pobres rurales; es decir algo más de un tercio del total estimado para ALC. La mayor concentración 60% de pobreza rural esta localizada en la región Nordeste. Adicionalmente, cabe señalar que el Nordeste brasileño presenta las mayores brechas en el acceso a servicios esenciales. Esta situación se refleja en las tasas de analfabetismo que a fines de los 80 alcanzaban el 75% en contraste con el 25% del sector urbano del país; al mismo tiempo, la esperanza de vida en el sector rural no alcanzaba los 48 años, mientras que a nivel urbano sobrepasaba los 65 años.

México es el segundo país con los mayores indicas de pobreza rural en el continente; en efecto, a fines de la década pasada tenía más de 18 millones de pobres, lo cual significa que casi la quinta parte de toda la pobreza rural de la región se encuentra en éste país. En orden decreciente los estados de la unidad federativa con mayor incidencia de pobreza son Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Tabasco, Querétaro y Puebla. El clima en las zonas de mayor pobreza varía ampliamente, desde el trópico semihúmedo hasta el árido. En las regiones áridas y semiáridas, en donde los recursos naturales son escasos y/o de baja calidad, es posible encontrar las mayores concentraciones de pobreza, las que con frecuencia sobrepasan el 80% de la población rural de esas zonas.

El Altiplano sur andino abarca el altiplano andino de Ecuador, Bolivia y Perú, además de pequeñas áreas del Colombia y el altiplano chileno. Las condiciones geográficas y ecológicas hacen que esta zona posea características que la diferencian del resto. En efecto, el clima a medida que se gana en altura varía desde cálido y lluvioso hasta frío y árido. Las precipitaciones son de 200-500 mm distribuidos en dos o tres mes en el año. En estas condiciones, la calidad de los recursos naturales -sobre todo en los pisos ecológicos superiores- es pobre y muestran alto grado de fragilidad y son fácilmente degradables. En esta zona viven cerca de 10 millones de pobres rurales en su mayoría en Bolivia y Perú.

Esta región posee los niveles más bajos de ingreso del sector rural latinoamericano; de hecho, el promedio en algunas zonas de Bolivia y Perú fluctuaba alrededor de los US\$75 per capita a fines de los 80. En tanto que el porcentaje de la población analfabeta en estas zonas pueden llegar a ser hasta 10 veces mayores que aquellos de las zonas urbanas.

Se estima que los seis países del Istmo Centroamericano reunían a inicios de los 90 más de 5.5 millones de pobres rurales, lo cual equivale a prácticamente la mitad de su población rural. En efecto todos los países con excepción de Costa Rica, muestran un porcentaje de población rural en situación de pobreza que fluctúa alrededor del 80%,

Como en todas las zonas de pobreza de la región, ésta tiene relación con áreas de altura, suelos degradados y regiones semiáridas o áridas. Las diferencias en el acceso a los servicios básicos entre los sectores urbano y rural se manifiestan en indicadores tales como las tasas de analfabetismo, que son en general tres veces mayores en las zonas rurales que en las urbanas.

El Caribe presenta un importante porcentaje de su población rural en situación de pobreza y que para el caso de Haití llega al 95%. Dicho país, por lo tanto, presenta la mayor

generalización de pobreza en el medio rural y los índices de calidad de vida más bajos del continente. Los recursos naturales en el Caribe han estado sometidos a una intensa presión debido a la tardía urbanización que presentan los países y a incrementos abrumadores de la población, lo cual se refleja en las mayores tasas de natalidad de la región. Como consecuencia del sobre uso del suelo, la deforestación, la degradación del suelo ha afectado en algunos países a más de la mitad del recurso tierra.

2.2. Heterogeneidad de la población rural

Desde una perspectiva puramente práctica, cualquier enfoque de desarrollo rural que pretenda combatir efectivamente los problemas de la pobreza en este sector debe tener como primera consideración el problema de la tenencia, distribución y ocupación de la tierra, las diferencias sociales, económicas, productivas de esta población, al mismo tiempo que se deben tomar en cuenta explícitamente las peculiaridades ecológicas de las regiones donde éstas categorías se encuentran asentadas. Adicionalmente, éstas conjugan y definen un tejido de relaciones entre si en una determinada unidad espacial.

En este sentido es importante resaltar que una de las características más importantes de los pobres rurales en particular y de la población campesina en general, es su heterogeneidad. En efecto, los grupos que integran la categoría de pobres rurales son pequeños agricultores, campesinos y asalariados; además, en estas categorías es necesario reconocer que en su interior se insertan la población indígena, mujeres y jóvenes rurales.

Desde una perspectiva práctica, apuntando hacia la formulación de propuestas para mitigar la pobreza rural, se puede decir que el campesinado en "sentido amplio", esta conformado por tres grandes categorías. La primera esta dada por pequeñas unidades de producción con cierto potencial mínimo (tierra, capital, tecnología y mano de obra con un buen nivel de gestión) que permite su transformación en "empresas" orientadas al mercado. Una segunda categoría estaría compuesta por unidades económicas subfamiliares, las cuales tienen acceso limitado a los recursos mínimos que asegure su despegue financiero y económico. Finalmente, se encuentra aquella categoría que carece totalmente de acceso a activos y depende apenas de su capacidad de asalariarse para generar sus ingresos.

2.3. Diferenciación de Género

En cada una de las categorías descritas, es necesario resaltar la función y participación de las mujeres, pues se debe insistir en un hecho generalmente poco apreciado: a diferencia de los sistemas de producción y distribución urbanos, la actividad productiva del campesinado se realiza más en términos de unidad o núcleo familiar que en términos de funciones laborales individualizadas. Este carácter integrado familiar de la población rural, le asigna a las labores desempeñadas por las mujeres no un sentido subsidiario o secundario sino el mismo nivel, y en ciertos casos más importante que el trabajo de los varones. De aquí la necesidad de la inserción del género en estos análisis.

La pobreza como fenómeno social generalizado, no resulta homogéneamente distribuida si se particularizan con mayor detalle sus receptores y sus efectos.

Tomada en términos globales se aprecia su extensión a nivel de las poblaciones rurales de ALC como ha quedado indicado anteriormente. ¿Pero que ocurre a nivel de los núcleos familiares o si tomamos en cuenta la división social por edades o por sexo?

No hay estudios pormenorizados que nos indiquen a cabalidad como se distribuye el ingreso familiar entre los miembros de la familia, pero puede deducirse con facilidad que el varón dispone de la parte sustantiva de esas rentas y que en muchos casos la maneja de manera arbitraria sin ninguna consideración por las necesidades básicas del resto de la familia. Igualmente, la misma falta de incorporación de la mujer rural a la toma de decisiones (a nivel familiar y social) determinan su poca incidencia en la distribución del ingreso familiar. Algunos estudios indican que las mujeres y los niños padecen niveles de desnutrición mayores que los jefes de familia o los varones en edad laboral. Según estos análisis la tradición impone que los varones adultos coman y si algo queda se reparte entre los demás miembros de la familia.

En algunos países de América Central (Guatemala, El Salvador, Nicaragua) la guerra, la violencia han provocado el desplazamiento de poblaciones enteras. Pero en muchísimos casos, el hombre es objeto de la conscripción forzosa o simplemente busca trabajo remunerado en áreas de expansión agroindustrial o se aventura en las ciudades. El resultado es que aparecen las familias incompletas donde la mujer se convierte en jefe de hogar asumiendo todas las responsabilidades inherentes al hogar y en muchos casos queda a cargo del cuidado y explotación de la parcela.

Este fenómeno demanda que la mujer se constituya en el soporte económico del hogar lo cual presenta implicaciones en los aspectos de salud y nutrición femenina y en la materno-infantil.

El primer efecto directo de esta situación es que los niveles de pobreza se agudizan en las familias rurales cuyo jefe de hogar es la mujer.

En segundo término las madres jefes de familia padecen una discriminación aún mayor en la medida en que para ellas es más difícil que para los varones acceder a los medios de producción y principalmente a la tierra. Aún cuando posea una parcela, los servicios productivos le están generalmente vedados porque la costumbre impone que no se le atribuya a la mujer ninguna capacidad empresarial.

En tercer lugar, la pobreza es más aguda en el caso de estas mujeres, en la medida en que la disminución del ingreso o el salario social resultado de los ajustes, las obliga a asumir roles adicionales en el campo de la educación, la salud, y otros.

Todo lo anterior, constituye lo que se ha dado en llamar la feminización de la pobreza.

2.4. Reducida participación de los pobres rurales en la toma de decisiones

América Latina y el Caribe tiene dos grandes retos: la modernización y la democracia. Pero en las actuales condiciones ambas no pueden existir separadamente. Por el contrario, ambas deben reforzarse mutuamente. Este es el criterio que promueve la modernización incluyente y participativa, que asegure condiciones de equidad y sustentabilidad, junto a la voluntad social y política dirigida a desarrollar a los sectores rurales de más bajos ingresos.

Esta propuesta contrasta significativamente con lo acontecido tradicionalmente en ALC. En efecto, se debe recordar que el proceso de modernización se basó en la exclusión de importantes sectores sociales de los beneficios del progreso.

¿Se verán ahora los pobres del continente nuevamente excluidos del principio de la equidad? Para responder a esta preocupación deber ser definidos desde una nueva óptica los conceptos de pobreza y equidad, de modo que incluyan no solo la satisfacción de necesidades básicas, sino también el concepto de participación en la toma de decisiones sociales y en primer lugar en lo que se refiere a la distribución del

ingreso y el poder. Porque la pobreza debe ser vista no solo como incapacidad para satisfacer necesidades básicas sino como factor de exclusión del sistema de decisiones, como (powerlessness) es decir, ausencia de poder.

Asimismo, la equidad es el derecho de satisfacer esas necesidades y de participar en el sistema de toma de decisiones; es por lo tanto (empowerment), un derecho a tener poder.

De modo que el problema básico, es que los pobres, casi por definición poseen organizaciones sociales y económicas débiles, con reducida capacidad para decidir e intervenir en magnitudes sociales amplias (geográficas o políticas) de manera que el sistema político en su conjunto no refleja sus opciones o necesidades sino las determinaciones de los actores con mayor fuerza económica. Por estas razones, el proyecto social y económico de hoy debe promover instituciones abiertas a la participación y ser flexibles y receptivas ante las organizaciones sociales de los sectores económicamente más débiles.

CAPITULO III. IMPACTO DE LAS POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y DE OTRAS REFORMAS RECIENTES

Introducción

Es de reconocimiento generalizado que la década de los ochenta fue, en términos económicos y sociales, angustiosa y de retroceso para América Latina y el Caribe (ALC). El nivel de ingreso per cápita cayó significativamente para la mayoría de los países de la región (ver cuadro 1) y esa caída del ingreso se tradujo en un deterioro en las condiciones de los pobres, que vieron empeorar sus oportunidades de empleo y reducidos sus niveles de ingreso real, ya sea por una creciente informalización del empleo, por una caída de los salarios reales, o por cortes en el gasto público social.

Por razones de convencimiento propio en algunos casos y en la mayoría de otros por la acción de las instituciones multilaterales de financiamiento, que condicionaron sus desembolsos a la realización de reformas en las políticas económicas, se emprendieron programas de ajuste estructural. Estos programas, debido a la naturaleza de la filosofía que los envuelve, no pusieron adecuada atención sobre las implicaciones de dichas políticas sobre los especiales problemas de la pobreza y existen evidencias que permiten

afirmar que, han tenido un impacto negativo sobre el nivel de bienestar de los pobres de la región².

3.1. Relaciones entre las políticas económicas y la pobreza rural: una aproximación conceptual al problema.

El ingreso y la pobreza rural

La pobreza rural suele considerarse como un problema de insuficiencia de ingreso. En efecto, las metodologías para la medición de la pobreza, tanto urbana como rural, parten generalmente de la determinación de una línea de ingreso (línea de pobreza), la cual constituye el límite superior de los grupos considerados pobres. Es decir, los grupos de ingresos comprendidos por debajo de dicha línea, son los considerados como pobres.

Para la determinación de la línea de pobreza se parte generalmente de la estimación del costo de una canasta de alimentos, cuya composición cubre las necesidades nutricionales de la población. Para este efecto, se consideran los hábitos de consumo predominantes, la disponibilidad efectiva de alimentos y los precios relativos de dichos alimentos. A partir de la estimación del costo de la canasta, se estiman los ingresos requeridos por los hogares para satisfacer las necesidades no alimentarias básicas³.

Los efectos de las políticas macro y sectoriales sobre los niveles de ingreso de los pobres rurales.

El desempeño macroeconómico de una economía determinada afecta los ingresos primarios de los pobres, por ello, las políticas de ajuste que inciden sobre la "performance" de la economía, tienen efectos directos sobre los ingresos reales de los pobres rurales.

² Solamente en los últimos años de la década se opera un cambio de actitud y se introduce en algunos programas la preocupación explícita sobre el nivel de bienestar de los pobres durante el ajuste.

³ No es el objetivo de este documento entrar en consideraciones metodológicas sobre las formas de medición de la pobreza. Para abundar en este tema, ver entre otros: Altimir, O. (1979); Banco Mundial 1990, CECAL (1987); Deaton A. y Case, A. (1987); PNUD, 1990, Sen, A.K. (1976, 1981); Desai, M. (1989) y Steward, F (1991).

El impacto sobre el ingreso real de un grupo determinado de población (el de los pobres sin tierras de la zona rural o el de los agricultores pobres) depende de la naturaleza, diseño y forma de ejecución de un determinado programa de reforma. Algunas medidas políticas pueden afectar positivamente el ingreso de un cierto grupo de hogares de bajos recursos, mientras que otros recursos pueden ser afectados negativamente. De manera similar, las modificaciones hechas a un programa de reformas políticas pueden cambiar, significativamente, los efectos sobre un grupo de hogares pobres.

No obstante que resulta importante la estructura de la distribución del ingreso en una economía, generalmente un buen desempeño económico que signifique crecimiento del ingreso per cápita, puede ser asociado a un crecimiento del ingreso de los pobres, una expansión del empleo y declinación de los niveles de pobreza. "Contrario sensu", un caída en el ingreso per cápita, está usualmente asociada a un mayor empobrecimiento de dicha población.

Desgraciadamente es muy limitada la información disponible para cuantificar los efectos señalados. Una de las principales razones por las cuales el impacto en grupos poblacionales de bajos recursos está escasamente documentado, es la dificultad para estimar los efectos con cierto grado de exactitud. Son muchos los factores y relaciones importantes, por lo que es difícil separar el impacto de las políticas concretas de de otras políticas y factores.

Frecuentemente, las reformas políticas comprenden cambios en variables de particular interés para este sector, tales como: los precios de los alimentos y productos agrícolas, los sueldos reales y los gastos gubernamentales en programas sociales, lo cual permite predecir efectos de corto plazo sobre los pobres rurales.

Existen, al interior de una economía vínculos entre las políticas macroeconómicas y sectoriales (y las metas de la reforma política) y las principales variables macroeconómicas y sectoriales. Las interacciones entre los distintos cambios en las políticas son importantes para el resultado final. Para entender la incidencia sobre los niveles de pobreza, es necesario identificar los canales o vías a través de las cuales, las reformas en las políticas afectan los niveles de ingreso de los pobres rurales.

Por ejemplo, cambios operados en el sector público, como cambios en tributación, transferencias y gastos oficiales, tienen determinada incidencia por subsectores y subgrupos. A su vez los resultados pueden repercutir en cambios en la producción, empleo, pago de factores y precios en los sectores

privados, que a su vez tienen incidencia en los ingresos de los pobres de la zona rural.

Esas interrelaciones hacen que los ingresos reales de los pobres en la zona rural puedan verse afectados por cambios en las políticas, no sólo a través del sector agrícola, sino también del no agrícola. Es importante la distinción entre ambos sectores, puesto que un cambio en una política específica, puede afectarlos de manera muy diferente. Todo depende de la importancia relativa de cada sector como fuente de ingresos, para un grupo particular de gente de bajos recursos.

Se pueden identificar tres grandes fuentes de ingreso sectorial para los pobres rurales: a) los ingresos derivados del sector agrícola propiamente dicho (por venta de producción excedentaria, por producción de subsistencia o bien por remuneraciones al trabajo asalariado); b) los ingresos derivados de otros sectores principalmente a través del empleo y trabajo asalariado y de las ocupaciones en el sector informal; y, c) el componente de ingreso derivado de la acción gubernamental (vía transferencias y subsidios), tal y como se puede apreciar en la figura 1.

Los efectos sobre el ingreso real de los pobres rurales de las políticas macroeconómicas y sectoriales se pueden identificar a través de determinar la forma en cómo dichas políticas afectan los componentes principales de fuentes de ingreso. Pero también es importante determinar cómo se afectan los precios de los productos que consumen los pobres rurales.

Los cambios en política macroeconómica y sectorial pueden afectar, por ejemplo, los precios de los insumos y la producción, así como la eficiencia de la misma. De este modo, pueden generarse cambios en: la producción, el uso de los insumos, la venta de la producción, la rentabilidad y otras variables sectoriales, en los sectores agrícola y no agrícola. Dichos cambios provocarían variaciones en la composición y nivel de ingresos del sector.

Asimismo, los pobres de la zona rural son afectados en sus salarios y empleo, así como por alteraciones en los precios y condiciones de la venta de su producción. También, los cambios en el sector agrícola pueden incidir en los ingresos reales de los pobres de la zona rural, a través de variaciones en la producción de subsistencia.

De la misma forma, cambios del sector no agrícola pueden afectar los ingresos reales de éstos, mediante alteraciones en los ingresos de los que trabajan por su cuenta o en sus salarios y empleo.

Las transferencias gubernamentales y las variaciones en los precios al consumidor, derivados de los cambios en las políticas que afectan directa o indirectamente los precios de los insumos y de la producción y la eficiencia de la misma, son importantes para el sector agrícola.

Dentro del sector rural no agrícola, el sector informal de pequeña escala, proporciona una buena parte de los ingresos de los pobres en la zona rural y produce bienes y servicios no comerciables para el mercado local. Los cambios en las políticas que influyen en la demanda local de estos bienes y servicios pueden tener implicaciones importantes para los ingresos de los pobres en la zona rural.

Los ingresos reales de los pobres en la zona rural también pueden ser afectados por cambios en las transferencias gubernamentales, los impuestos y los subsidios. Finalmente, los cambios en los precios al consumidor pueden afectar los ingresos reales de los pobres en la zona rural.

A su vez, los efectos sobre el nivel de ingreso de los pobres rurales no es homogéneo, sino que dependerá de elementos tales como: a) fuente de ocupación y/o del ingreso; b) ubicación geográfica; c) propiedad de recursos productivos; d) fuente de alimentos (vendedor o comprador neto); e) si son los trabajadores migratorios o temporales y separarse de los permanentes; y, f) del producto agrícola que producen (por ejemplo, si son productos exportables, productos importables, o productos no comercializados).

La solución micro y la solución macro a los problemas de la pobreza rural.

El reconocimiento de que la pobreza rural es un problema estructural (existe independientemente del efecto de las políticas de ajuste), pero que las políticas macro y sectoriales influyen sobre los niveles de ingreso real de esos grupos poblacionales, nos evidencian que se debe tener muy claro las diferencias entre posibles soluciones macro y micro.

Como fenómeno estructural y por la incidencia de las políticas macro y sectoriales, la solución a la pobreza rural pasa más por un enfoque macro que micro. Es decir que se relacionan más con las políticas que afectan a la estructura de la distribución primaria del ingreso. Esta particularidad le imprime un grado de dificultad mayor al ensayo de posibles soluciones al problema.

Las soluciones micro, son normalmente más fáciles de implementación y más exitosas en relación a grupos objetivo o segmentos específicos, pero no son fácilmente generalizables

por las restricciones que imponen, tanto la forma de apropiación de los factores, las limitaciones de recursos, la cantidad de elementos interrelacionados que interactúan sobre el fenómeno y otras condiciones que particularizan a los diferentes grupos de pobres rurales (tales como calidad de la tierra, localización geográfica, composición de la unidad familiar, tipo de cultivo asociado, etc.).

Por otra parte, las soluciones macro están condicionadas por las políticas globales generales que los países adoptan, cuyos intereses y focos de decisión, se encuentran fuera del sector (normalmente en los Bancos Centrales, Ministerios de Hacienda o Gabinetes Económicos) y sobre los cuales, tanto las autoridades agropecuarias, como los encargados de los problemas del desarrollo rural, tienen poco nivel de influencia.

Lo anterior se agrava por el hecho, como veremos en el punto siguiente, de que la tendencia es a buscar precios macroeconómicos correctos, evitando distorsiones que afecten los precios relativos. Esto último significa que existe poco o ningún margen para diseñar y ejecutar políticas favorables para las actividades agrícolas y los pobres en las zonas rurales, ya que -en principio- serían discriminantes e introducirían elementos distorsionantes en la economía.

3.2 Visión general sobre las políticas macroeconómicas del ajuste

Con la finalidad de examinar el efecto de las políticas de ajuste estructural y otras reformas recientes, es importante precisar en qué consisten esas políticas y cuál ha sido el origen y formas de implementación en la región latinoamericana.

En primer término, se señalan varias causas como origen de los programas de ajuste. El agotamiento y la crisis del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, y la necesidad de transferir ingentes cantidades de recursos al exterior para enfrentar las obligaciones de la deuda externa acumulada a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, obligaron a todos los países a transitar por etapas sucesivas de crisis, programas de estabilización y posteriormente de ajuste estructural.

Esas políticas han tenido comunes denominadores en cuanto a su orientación principal, matizada por la corriente predominante del pensamiento económico actual, el cual propende a una mayor liberalización de las economías, señalando un papel más relevante al mercado en cuanto a las decisiones de asignación de recursos, y por ende, una menor participación del estado.

Los programas de reformas macroeconómicas se han desarrollado en la región, no como una evolución necesaria para ascender a estadios superiores de desarrollo, sino como una respuesta a una situación de crisis generalizada. Como se mencionó previamente, estos programas de reforma se han ido adoptando en los países de América Latina, no sólo por el convencimiento existente al interior de los mismos, de la necesidad de imprimir un viraje en la estrategia de desarrollo, sino también y en forma importante, por la condicionalidad de "financiamiento a cambio de reformas" que ha impuesto la banca multilateral de desarrollo, especialmente el Banco Mundial en sus préstamos de Ajuste Estructural.

Los programas de ajuste estructural consisten en un conjunto de medidas y políticas, adoptadas por los gobiernos de la región, para eliminar o reducir sustancialmente las distorsiones, obstáculos y entravamientos que impiden un uso más eficiente de los factores de la producción y que limitan una mayor evolución del producto social de la economía. Paradójicamente, se alega que la mayoría de las distorsiones imperantes en las economías de ALC se generan en la propia intervención estatal sobre la economía. Por lo tanto, la manera de lograr un uso más adecuado de los factores es, en síntesis, reducir la acción estatal y dejar en manos de un mercado más libre, las decisiones en cuanto a su asignación.

Entre las distorsiones más importantes introducidas en el pasado por los gobiernos de ALC, se citan: a) niveles altos de protección a la producción interna (por altos aranceles y restricciones no arancelarias al comercio internacional); b) intervención en la fijación de precios internos (establecimiento de precios máximos, tarifas, subsidios, etc); c) Fijación de impuestos (por ejemplo a las planillas y a la exportación de productos tradicionales); d) tasas de crédito subsidiadas y financiamiento elevado del déficit del sector público; e) Políticas de tipo de cambio no reales que generaban sesgos antiagrícolas.

Los programas de ajuste estructural emprendidos por los países de ALC, aunque varían en cuanto al ritmo de su implementación, duración de las etapas, énfasis en los objetivos de las políticas y los instrumentos utilizados, y difieren en los años en los que comienzan a ejecutarse las medidas, tienen grandes coincidencias en cuanto a los frentes atacados y la dirección de las políticas.

Esos frentes comunes de políticas, son generalmente: a) la política arancelaria; b) la política de precios; c) la política impositiva; y, c) la política de finanzas públicas.

La política arancelaria en los programas de ajuste estructural, se orienta a lograr una mayor apertura comercial, que implica reducir los niveles de protección a la producción interna, tradicionalmente altos debido a la estrategia de desarrollo seguida en el pasado. Los objetivos de la reducción arancelaria y de las trabas al comercio (barreras no arancelarias), son: ampliar el mercado, incentivar una mayor productividad en la producción local, aumentar las oportunidades de inversión y buscar la especialización por medio de mayores economías de escala.

La política de precios busca eliminar los elementos que alteran el funcionamiento adecuado de los mercados de bienes y factores. Para ello, se busca eliminar o reducir los precios de sustentación, los subsidios, los impuestos a las importaciones y fijaciones de precios.

Por su parte, la política impositiva busca establecer que las transferencias de recursos que se realizan entre agentes económicos al interior del sistema, se realicen sin perjudicar los procesos de producción, ni el ahorro.

La política de finanzas públicas busca que, ni las formas de financiamiento, ni el gasto público, introduzcan distorsiones importantes en la economía. Para ello, el gasto público no debe ser elemento que estimule la inflación, ni afecte la estabilidad macroeconómica. Los precios y tarifas de los servicios públicos deben reflejar la realidad económica y no convertirse en fuente de impuestos, o subsidios, o de financiamiento extra para el Estado. Asimismo, se debe velar porque el crédito al sector público, no se convierta en una limitante para el acceso al mismo por parte del sector privado.

Intrínsecamente ligado a las políticas antes mencionadas, se encuentra como elemento central de la reforma estructural, la necesidad de una modificación del rol a desempeñar por el Estado y del marco institucional público en el cual se desarrollan los mercados. Se considera de que las reformas macroeconómicas, por sí solas, son condición necesaria, mas no suficiente, para crear una economía saludable y que pueda generar rápido crecimiento de la producción. Por lo tanto, se requiere además, la reforma del Estado y del papel que desempeña en la economía.

En efecto, no sólo se requiere de reducir la intervención estatal en el manejo del tipo de cambio, en la fijación de las tasas de interés (liberalización de los mercados financieros), en la determinación de los precios internos, en la introducción de distorsiones a través de subsidios o impuestos, sino además, revisar sus áreas de competencia, aumentar eficiencia de su accionar (v.gr. simplificación de

trámites, mejora en la administración, etc.), hasta traspasar al ámbito privado, funciones y empresas anteriormente bajo su órbita (privatización).

Respecto del sector agropecuario, en estricto sentido del modelo neoliberal más puro, no cabría espacio para las políticas sectoriales tradicionales, por ende discriminatorias de los otros sectores, excepto aquellas de carácter más neutro o susceptibles de un aprovechamiento generalizado. Sin embargo, en este sentido es importante establecer la diferenciación entre "políticas agrícolas" y "políticas para la agricultura", ya que las mencionadas en los párrafos precedentes (las que se refieren a las reformas macroeconómicas), aunque no son adoptadas al interior del sector, ni con finalidad expresa de afectar al mismo, tienen un indudable impacto sobre su accionar.

Por otra parte y en relación a la población menos favorecida en el ámbito rural, si bien en un principio no se establecían políticas específicas, el reconocimiento posterior del efecto negativo sobre los pobres de los programas de ajuste estructural, motivó un significativo cambio de actitud hacia finales de la década de los ochenta, y los organismos internacionales de financiamiento introdujeron políticas diseñadas para proteger a los grupos más vulnerables (v.gr. políticas de focalización del gasto público social, políticas compensatorias, etc.).

3.3 Resultado de una década de ajuste estructural: mayor inequidad.

El IICA, preocupado por el efecto que sobre los pobres rurales tuvieran los programas de ajuste estructural, encomendó la realización de siete estudios de casos, para países de ALC⁴, procurando se cubriera la mayor diversidad posible de tipologías de países, estructuras productivas, dimensiones de la población rural y participación de las economías campesinas.

Como se mencionara previamente, los países analizados pasaron por sucesivas etapas de crisis, programas de estabilización y de ajuste. Sin embargo la duración de las etapas, los años en que se ejecutan las medidas, el énfasis en los objetivos de las políticas y los instrumentos utilizados varían.

⁴ Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Costa Rica, México y Perú.

Asimismo, en algunos casos la continuidad de las etapas se altera o no se cumplen y algunos países se ensayan alternativamente diferentes tipos de programas de ajuste. En otros casos, políticas de estabilización conllevan elementos significativos de programas de ajuste estructural.

Algunos países se caracterizan por haber desarrollado programas de enfoque ortodoxos. Otros, en razón de las limitaciones que se achacan a los primeros, optaron por enfoques con orientaciones heterodoxas. Sin embargo, algunos de estos últimos modelos hicieron crisis con el tiempo por sus desequilibrios fiscales y externos, y terminaron retomando programas con enfoques típicamente ortodoxos.

Los programas ortodoxos se caracterizan por contener políticas de estabilización tendientes a reestablecer equilibrios macroeconómicos, generalmente con énfasis en el control fiscal y monetario, con devaluaciones en las tasas reales de cambio y políticas de ajuste estructural que se fincan en medidas de liberalización de los mercados.

Los programas heterodoxos por su parte, establecen una mezcla de control fiscal y monetario con políticas de precios e ingresos. Parten de un ajuste fuerte inicial que establece precios relativos viables y un esquema de transición, que opera mejor, si tiene dimensión estructural. Los efectos de estos programas son generalmente menos impresionantes (tanto positivos, como negativos) pero son más estables (manejables).

La experiencia observada demuestra que estos programas requieren de un fuerte financiamiento externo inicial, que se puede reducir posteriormente. Sin embargo, conllevan dos peligros importantes: el primero es que la reducción del financiamiento externo puede derivar en problemas crecientes de endeudamiento interno, y segundo, tienen el peligro de convertirse en populistas por el costo político del control fiscal y monetario.

Un cuadro resumen de dichos programas de políticas macroeconómicas y los países que se asocian con los mismos en décadas de los ochenta, es el siguiente

| <u>Programas</u> | <u>Ortodoxos</u> | <u>Heterodoxos</u> |
|---|--|--|
| <u>Políticas relevantes:</u> <u>Estabilización</u> | Control fiscal y monetario y devaluación | Mezcla control monetario con políticas de p r e c i o s e ingresos |
| <u>Estructurales</u> | Liberalización | A j u s t e e n precios relativos y esquema de transición |
| <u>Países que se identifican</u> | México Chile | Costa Rica Argentina Bolivia Perú Brasil ⁵ |

Aunque no es posible encontrar en la realidad modelos "puros", los paquetes de políticas aplicados se pueden asimilar a los diferentes esquemas de acción antes definidos. Sin embargo, es necesario establecer que los mismos se aplican a países de tamaño diferente, con estructuras productivas e institucionales discímiles y con acontecimientos externos particulares que modifican los patrones de reacción.

El impacto de las políticas de ajuste sobre los pobres rurales hay que analizarlo en dos planos. El primero en relación con el comportamiento derivado del sector agropecuario regional, dado que las actividades primarias se desarrollan fundamentalmente en el área rural y constituyen su principal fuente de generación de ingresos. El segundo plano, a un nivel más específico, al interior de la población más vulnerable en el sector rural, mediante el análisis de los efectos en conformación de los ingresos primarios de dicha población.

⁵ Brasil durante el Plan Cruzado, ya que en el período anterior (1980-85) podrían clasificarse como programas ortodoxos.

Del ahogado el sombrero: impactos del ajuste sobre la agricultura en ALC

La crisis de principios de los ochenta y los efectos de las políticas contenidas en los programas de ajuste estructural derivaron en acentuamiento de los problemas de la pobreza en la región, donde la incidencia de la misma aumentó durante toda la década, tanto en términos absolutos, como relativos. Según datos de la Cepal (CEPAL, 1990), la población pobre pasó del 41% en 1980 (135.9 millones de personas) al 44 % en 1989 (183.4 millones de personas).

Sin embargo, se experimentó un mayor crecimiento de la pobreza en las zonas urbanas, que en las rurales. En efecto, los pobres rurales, aunque aumentaron en número, se mantienen representando alrededor de un 60% de las personas (79.5 millones) en el área rural. Asimismo, un 54% de las familias son pobres (14.3 millones de familias). No obstante, los pobres rurales era y siguen siendo ahora, más pobres que los urbanos.

La explicación a dicho fenómeno parece estar asociada al mejor desempeño relativo del sector agrícola durante la época de crisis y ajuste. En los ochenta, el sector agropecuario creció a tasas positivas y superiores al comportamiento de la economía en su conjunto, invirtiendo la tendencia observada durante las dos décadas anteriores.

En efecto, pese a que el agro latinoamericano se vio afectado por la crisis, la tasa de crecimiento de su valor agregado fue del 2% anual durante la década, en tanto el PIB real global creció sólo en promedio a una tasa de sólo el 1.2%, lo que implicó una reducción del PIB per cápita real del orden del 1% anual (una reducción acumulada del 10% durante la década), tal y como puede apreciarse en el cuadro 1.

Si se analiza el comportamiento de los países incluidos en el cuadro 1 mencionado, se observa que, sobre una muestra de 22 países, sólo cinco (Chile, Paraguay, Colombia, Barbados y Jamaica) tuvieron un crecimiento de su Producto per cápita (PIB per cápita) positivo durante la década. Asimismo, que durante la primera mitad de la década el desempeño de los países (sólo 4 de 22 países), fue inferior al observado durante el segundo quinquenio (9 de 22 países crecieron en su PIB per cápita). Igual situación se observa en términos generales para la evolución del valor agregado agrícola per cápita.

Cuadro No. 2
ALC: Evolución del Producto per cápita 1981-1989

| Países | PIB per cápita. | | | VA Agrícola per cápita. | | |
|---------------------|---------------------------------|-----------------------------------|--|---------------------------------|-----------------------------------|--|
| | % de cambio anual 1982-85 | variación acumulada 1986-90 | % de cambio variación acumulada 1981-1991 | % de cambio anual 1982-85 | variación acumulada 1986-89 | % de cambio variación acumulada 1981-91 |
| <u>Area Sur</u> | | | | | | |
| Argentina | -2,7 | -1,5 | -20,3 | -7.01 | 16.8 | 11.2 |
| Brasil * | 0,4 | 0,0 | - 6,6 | 1.28 | -2.2 | 1.1 |
| Chile * | -3,6 | 4,1 | 16,0 | nd | nd | nd |
| Paraguay | -2,3 | 0,9 | 0,7 | -15.6 | 7.36 | -8.6 |
| Uruguay | -4,9 | 2,6 | - 3,9 | -6.94 | 4.31 | -0.7 |
| <u>Area Andina</u> | | | | | | |
| Bolivia * | -5,1 | -0,8 | -22,4 | 1.4 | 4.50 | 5.7 |
| Colombia* | 0,5 | 2,6 | 17,5 | 8.8 | 1.43 | -3.9 |
| Ecuador | -0,4 | -0,5 | - 3,4 | -0.76 | -7.2 | 2.1 |
| Perú | -3,2 | -3,7 | -28,3 | -13.6 | -18.8 | -3.8 |
| Venezuela | -4,8 | 0,4 | -16,8 | -10.4 | -2.9 | -4.5 |
| <u>Area Central</u> | | | | | | |
| Costa Rica* | -1,9 | 1,5 | - 7,4 | 3.01 | -8.9 | 2.5 |
| El Salvador | -1,0 | -0,3 | -12,6 | -6.2 | 17.6 | -1.7 |
| Guatemala | -4,4 | 0,0 | -18,2 | nd | nd | nd |
| Honduras | -2,9 | -0,1 | -12,9 | 0.28 | 1.3 | 1.8 |
| Nicaragua | -3,7 | -7,4 | -38,2 | 7.57 | nd | 1.8 |
| México * | -2,0 | -1,2 | - 5,4 | 8.65 | 11.1 | -4.5 |
| Panamá | 0,1 | -4,1 | -11,9 | 3.93 | nd | 3.73 |
| R. Dominicana | -1,2 | 0,3 | - 5,3 | -19.7 | -7.1 | -10.2 |
| <u>Area Caribe</u> | | | | | | |
| Barbados | -0,3 | +2,4 | + 2,6 | 6.40 | -3.7 | 8.4 |
| Haiti | -2,2 | -2,6 | -22,3 | nd | nd | nd |
| Jamaica * | -2,6 | +2,4 | + 3,3 | -18.61 | -9.5 | -9.8 |
| Trinidad & T. | +2,6 | -4,1 | -31,8 | | | |
| GLOBAL | | | + 1.2 | | | +2.0 |

Fuente: Elaborado con datos de Cepal y SIAPA (IICA).

(*) Países que iniciaron antes de 1896 sus programas de ajuste con el Banco Mundial. Los restantes, los iniciaron en la segunda mitad de la década.

Sin embargo, se se analiza la evolución de los países que iniciaron tempranamente sus programas de ajuste estructural (antes de 1986, no pareciera reflejarse una relación de causalidad positiva entre ajuste y mejor desempeño de la agricultura regional.

Lo anterior puede encontrar su explicación en las diferencias al interior del sector agropecuario, ya que con el ajuste, en principio, el mismo se ve beneficiado al reducirse la elevada protección de que disfrutaba el sector manufacturero (y que generaba un sesgo anti agrario), se ajustan positivamente los precios de los productos liberados y antes regulados, se reducen los precios de los insumos y bienes de capital importados que utiliza la agricultura y por último, la liberalización del sistema financiero debería mejorar la disponibilidad de recursos para crédito.

La diferencia en los resultados encontrados y el éxito o fracaso de los programas, pareciera estar asociado a otras consideraciones condicionantes, tales como la posibilidad de mantener en el tiempo las políticas adoptadas (v.gr. debido a un gobierno militar fuerte en el caso Chileno o gracias a los flujos de recursos externos recibidos, como es el caso de Costa Rica); o en la importancia relativa en la producción agrícola de exportables (segmento favorecido por los procesos de ajuste); o del grado de estabilidad macroeconómica previa alcanzada (requisito importante para que exista una transmisión eficiente de las señales del sistema de precios); o del grado de integración a la economía comercial de la producción campesina y hasta inclusiva, el grado de estabilidad o violencia política imperante.

Los pobres rurales son más y más pobres, pero salieron menos perjudicados por el ajuste.

En párrafos anteriores se señaló que, pese a ser más extensa y acuciante la pobreza rural que la urbana, pero que la primera creció menos que la segunda durante los ochenta. Para intentar encontrar una explicación al fenómeno, es necesario analizar los efectos de las políticas sobre los ingresos de esa población, retomando los canales de transmisión de los efectos de las políticas sobre los ingresos de los pobres rurales (ref. figura 1, anterior). Para ello, se analizarán los principales resultados obtenidos en los estudios de casos en: a) los precios relativos; b) los ingresos de los pobres rurales; c) el empleo rural; d) sobre el gasto público social; e) sobre la composición de la producción; f) sobre la propiedad de los factores, y; g) sobre el marco institucional sectorial relacionado con los pobres rurales.

a) *Impactos sobre los precios relativos.*

Hay dos niveles de precios relativos que deben analizarse: los precios relativos agricultura/industria y los que se manifiestan al interior del sector, entre diferentes tipos de producción, según mercado de destino de la misma.

En el primer nivel, con el ajuste se produce una mejora en los términos de intercambio agricultura/industria, por razones antes señaladas como: disminución de la protección a la manufactura, liberalización de los precios de alimentos antes regulados, la reducción de los insumos y bienes de capital importados con aranceles más bajos, y tipos de cambio reales que benefician a los cultivos de exportación.

Sin embargo, al interior del sector agropecuario la situación no es homogénea y se observa que el ajuste tiende a favorecer a las producciones exportables, que ven aumentadas sus rentabilidades, en tanto, desalienta la producción para el consumo interno, esta última altamente ligada a la producción de los pobres rurales. El desaliento a la producción para el consumo interno, especialmente de alimentos básicos, sucede por varias razones, entre ellas: por una reducción significativa en la demanda debido a la caída de los ingresos reales; porque el incentivo de precios mayores rápidamente se ve contrarrestado por la presión inflacionaria sobre los costos de producción; porque con la liberalización del crédito, las tasas de interés tendieron generalmente a ajustarse hacia arriba, porque ahora tienen que competir en los mercados internos con las importaciones y porque se redujeron las políticas de subsidio estatal a los productos básicos.

b) *Impactos sobre los ingresos.*

El impacto observado sobre los ingresos dependió en gran medida, de la composición de las fuentes primarias de ingreso familiar. Al respecto, habría que considerar a los pequeños productores campesinos que generan excedentes sobre su autoconsumo y lo comercializan, a los que no generan excedentes y toda su producción se consume en la finca, a los que venden su fuerza de trabajo como asalariados y a los que se dedican a actividades informales.

Por otra parte, hay que considerar el efecto sobre los ingresos reales de los pobres rurales, de los aumentos en los precios al consumidor.

La información existente derivada de los estudios de casos, nos indica de que, en general, los grupos de pobres rurales con acceso a la tierra, observan una práctica de diversificar sus fuentes de ingreso primario. Esta estrategia les permitió encarar con más éxito relativo la crisis y el ajuste.

Sin embargo, los pobres rurales sin acceso a la tierra y que trabajan como asalariados, se vieron seriamente afectados ya que, en la mayoría de los países cayeron los salarios reales más que los ingresos per cápitas, aumentaron las tasas de subutilización de la mano de obra y se precarizaron las condiciones de trabajo.

No existe información disponible para analizar el impacto sobre los informales rurales, pero sí existe evidencia de un crecimiento significativo de la informalidad del trabajo en las ciudades, fenómeno que puede estar asociado con la expulsión de las zonas rurales de los campesinos sin tierra.

Por último, en el período y países analizados, no pareciera encontrarse evidencia de éxito de la relación entre los programas de ajuste y el control de la inflación. De hecho, algunos países analizados experimentaron procesos hiperinflacionarios durante la década de los ochenta. En tanto no exista abatimiento de las tasas inflacionarias, el impacto sobre los ingresos reales de los grupos pobres rurales, ha sido probablemente negativo.

c) **Impactos sobre el empleo rural.**

Nuevamente en la consideración de esta variable se presentan los problemas del desfase en el tiempo entre los costos de las medidas del ajustes y sus posibles beneficios.

Con la aplicación de las políticas de ajuste, se ha producido en casi todos los países analizados una caída de la producción agrícola cuyo mercado de destino es el interno, al tiempo que se estimulan las producciones de exportables. Brasil pareciera ser la excepción a la regla, donde la producción de alimentos para el mercado interno no se afectó negativamente, debido en gran medida a lo extendido de su mercado doméstico, lo cual dificulta además establecer una clara división de cuales producciones son exportables y cuales no exportables.

En el nuevo modelo, el polo de dinamismo se transfiere a la demanda externa, en tanto la demanda interna tiende a contraerse, al tiempo que la producción nacional para el

consumo doméstico, debe ahora en muchos casos, competir con la oferta importada, gracias a los ahora más bajos aranceles, o bien, en el caso de algunos países, a las donaciones de alimentos recibidas.

Lo anterior se evidencia por el rápido crecimiento de la producción de exportables en algunos países analizados y con ello, el crecimiento del empleo asociado a dichas producciones. Tal es el caso de la producción frutícola en Chile, de las exportaciones no tradicionales en Costa Rica, del subsector granos en Argentina, del sector hortifrutícola en México.

No obstante, para la población objetivo de nuestro interés, se observa que el empleo generado por estas producciones, es el denominado "asalariado", debido a que este tipo de producciones normalmente es intensiva en la utilización de capital y tecnología, elementos fuera del alcance de los campesinos con tierra pobres en la zona rural. El único caso que se documentó como excepción, es el de ciertas producciones no tradicionales para exportación en Costa Rica, donde firmas comercializadoras establecen contratos de suministro de producción con pequeños productores, a cambio de suministrar el paquete tecnológico y la supervisión del proceso, a los efectos de asegurarse las primeras, la calidad del producto recibido.

La producción asociada a la mayoría de los pobres rurales, que es la de productos básicos para consumo interno, decayó en casi todos los países y por ende, el empleo asociado a dichas producciones, lo que puede haber dado origen a un proceso -aún no documentado-, de sustitución de cultivos, asociado a un proceso de traslado de la propiedad de la tierra. Este posible efecto de conversión de campesino pobre con tierra, a campesino sin tierra y ahora asalariado, tiene profundas implicaciones socioculturales que ameritan el fenómeno deba ser analizado.

En algunos casos analizados, por ejemplo en Perú y Bolivia, existe una significativa participación de la producción de alimentos básicos, de la economía campesina, con la característica de que tienen poca articulación con la economía nacional. Ello deriva en que hay muy poca, o ninguna respuesta a las señales que emiten los precios en el sistema de mercado.

d) Efectos sobre el gasto público social.

Es bien conocida la importancia para los grupos poblacionales más pobres, tanto en la esfera urbana, como rural, del impacto del gasto público social como parte del ingreso "no monetario".

Durante la crisis y el ajuste, la característica observada en los países analizados, es de una tendencia hacia la reducción del gasto que realiza el Estado en el área social, debido en gran medida a la restricción financiera padecida por el sector público.

Las políticas de focalización del gasto propiciadas por el Banco Mundial hacia el final de la década, son un reconocimiento de "mea culpa" sobre este hecho.

La reducción o eliminación de los subsidios, la reducción y el deterioro de los servicios públicos de salud, educación y vivienda, la eliminación de programas de suministro de paquetes de alimentos a poblaciones pobres en el área rural, o de empleo de emergencia, han tenido un efecto de caída de los ingresos reales de estas poblaciones y por ende, de profundización de los niveles de pobreza.

La importancia de este componente no monetario del ingreso, fue evidente durante la aplicación del Plan Austral en Argentina, donde los paquetes de ayuda contribuyeron a elevar los niveles de ingreso y el poder adquisitivo de los grupos de pobres analizados, alcanzando los valores de ingreso más altos del período. Sin embargo, a partir de 1988, cuando se abandona el programa, se verifica un deterioro de los ingresos de campesinos y asalariados pobres.

Un reenfoque de los programas de educación en algunos países, dando privilegio a la asignación de recursos dirigidos a la educación básica primaria, en detrimento de los niveles superiores, constituye una solución de alivio temporal, pero que a mediano y largo plazo, atenta contra las posibilidades reales de desarrollo de esas sociedades.

f) Impacto sobre la composición de la producción.

Como ya se mencionó, en términos generales, el nuevo modelo favorece la producción de la agricultura de exportación, en menoscabo de la producción para consumo interno. La evidencia recogida en los estudios pareciera confirmar este aserto.

Es evidente la evolución dinámica que han experimentado las producciones y exportaciones de los no tradicionales y algunos tradicionales (como el banano en Centroamérica y el vino en Chile), ya que algunos de estos últimos enfrentan dificultades en el mercado internacional, la mayoría de las veces asociadas a las políticas de soporte y protección de los países desarrollados que son competencia. Tal es el caso de los granos en Argentina, el azúcar y las carnes de vacuno, para varios países de la región y el café para otros (aunque éste último motivado por el rompimiento del Convenio Internacional del Café.

Durante la década de los ochenta, la producción de granos básicos ha sido la más afectada en el caso de Costa Rica y México; casi toda la producción agropecuaria en el caso de Bolivia y Perú. En México y Bolivia la producción agropecuaria observa una caída a ritmos cercanos al 2% anual, puede estar indicando un mayor peso de la producción destinada al mercado interno, a su vez, afectadas por caídas de la demanda interna.

Pareciera apartarse de esta tónica y por razones particulares, los restantes países analizados (Argentina, Brasil y Chile). En el primero, observó un crecimiento en la producción agrícola entre el trienio 1978-80 y 1989, del 5% como promedio anual, en tanto la producción global del país decayó en un 7%. Esta evolución favorable no se encontró en las modificaciones de los precios relativos, sino en factores estructurales (tales como la modernización del subsector granos, en la evolución de los precios internacionales y de los ingresos reales).

En el caso del Brasil, en general, los efectos de las políticas de ajuste y estabilización fueron al menos parcialmente neutralizadas por variaciones importantes en las políticas sectoriales, derivando en un crecimiento del agro a una tasa media del 3.1%, superior a la industria que creció en sólo en 1.2%, durante los ochenta. En Brasil, la tasa de crecimiento de la producción de alimentos para el mercado local, fue superior al crecimiento de la producción que genera saldos exportables.

En el caso chileno, se produce una mayor expansión de la producción exportable⁶, lo cual posibilita que el consumo crezca por encima del 4% anual y la inversión

6

La producción global crece a partir de 1984 a ritmos superiores al 6% anual. No obstante, es necesario recordar que el ajuste se inició desde la década anterior.

muestra un gran dinamismo. Ello permite arrastrar un crecimiento de la producción para el consumo local, lo cual ha derivado en una caída de las importaciones de alimentos. Sin embargo, se debe destacar que los productos que mejor desempeño tuvieron de la producción para el mercado doméstico, fueron aquellos protegidos por el sistema de bandas de precios.

Se excluye del análisis la consideración del cultivo de la coca, particularmente importante para Bolivia y el Perú. Sin embargo, esta producción de crecimiento notable también tiene su dinamo en la demanda externa.

g) *Impacto sobre la propiedad de los factores.*

No existe en los estudios de caso realizados información actualizada que permita concluir alguna modificación importante en el patrón de apropiación de los factores de producción, especialmente porque la información censal que puede arrojar luces sobre el particular, no se ha actualizado en ninguno de los países estudiados.

Sin embargo, algunas evidencias indirectas podrían anticiparnos la presencia de un fenómeno de tendencia hacia una reconcentración de la tierra. Esas evidencias indirectas son, por un lado la creciente "asalarización" de la fuerza de trabajo rural, generada por la expansión de producciones de exportación no tradicional, intensivas en uso de capital y tecnología (p.ej. la producción de flores, de camarones en lagunas, de frutas, de pollos, etc).

Por su parte, la caída de la producción de granos básicos en el caso de Centroamérica, asociada a la actividad principal de las economías campesinas, podría estar generando una sustitución del uso del suelo por cultivos más rentables, pero que demandan más crédito, tecnología, insumos especializados y capital, sistemas de administración y comercialización, elementos que se encuentran fuera del acceso del campesinado pobre de la región. Si esa sustitución de cultivos se está efectuando, puede estar llevando asociada un proceso de pérdida de tierras en manos de los campesinos pobres.

Asimismo, expansión de ciertos cultivos de exportación que requieren además grandes extensiones de tierra (por ejemplo, cítricos en Brasil y Banano en Centroamérica), muestran evidencias de adquisición de tierras por grandes compañías (algunas asociadas a grandes transnacionales como en el caso del Banano), que antes estaban en manos de pequeños y medianos agricultores.

La profundización del proceso de apertura, probablemente obligará a los productores nacionales menos eficientes a salir paulatinamente del mercado. En el caso de las producciones para el mercado doméstico, generalmente los más pequeños productores son los menos eficientes y los que difícilmente sin ayuda, puedan sobrevivir al proceso.

Por último, los procesos de liberalización del mercado de la tierra, iniciada hace ya varios años en Chile y muy recientemente en México, probablemente tendrán un efecto acelerador del proceso, revirtiendo procesos truncos de reformas agrarias del pasado. Sólo en el caso de Bolivia, se presenta una gran oposición al avance en esta dirección.

h) Impacto sobre el marco sectorial institucional relacionado con lo pobres rurales.

El debilitamiento de las instituciones sectoriales durante la década de los ochenta, es un fenómeno ampliamente divulgado. Para los pobres en las zonas rurales, el efecto de las políticas de ajuste los afectó no sólo por el lado de sus ingresos monetarios (al desincentivar las producciones de los productos a los cuales se dedican la mayoría de sus componentes), sino además, a través de la disminución de los programas sociales que se traducen en la parte no monetaria de sus ingresos.

Por otra parte, la reducción de los recursos disponibles para la inversión pública, ha conducido en algunos casos a la disminución, en otros a la posposición y en muchos otros al abandono, de proyectos de inversión pública en infraestructura necesarios para facilitar la inserción de zonas rurales al mercado de productos agropecuarios y a sus posibilidades de exportación.

Asimismo, la restricción presupuestaria, ahunada a la pérdida de recursos técnicos, ha limitado considerablemente las posibilidades de colaboración del Estado en las áreas de programas que viabilizaban la modernización productiva de los pobres rurales. En efecto, la reducción de los servicios de asistencia técnica y extensión, la reducción de actividades de investigación y transferencia de tecnología, de financiamiento en términos de fomento, etc., atentan directamente contra posibles salidas de la pobreza rural. Sobre el particular, se destaca notablemente en el caso de Chile, cómo el sector privado se ha organizado para atender esos vacíos de acción estatal, organizando sus propias empresas de prestación de servicios en esos

campos. Sin embargo, sólo los agricultores más organizados y con mayor capacidad, pueden acceder a comprar esos servicios. Los pobres rurales, sin duda, no están en condiciones de asumir esos costos.

Paralelamente, los programas de reforma agraria y titulación de tierras, se han eliminado o han perdido relevancia, tanto por concepción ideológica, como por la restricción presupuestal de las instituciones encargadas de dicha tarea. Lo anterior, evidencia la necesidad de buscar otras vías alternativas para enfrentar el problema de los campesinos sin tierra.

El nuevo y creciente interés por la protección de los recursos naturales y la sostenibilidad, derivará sin duda en una creciente generación de nueva legislación y nuevas instituciones. Al recordar que muchos de los pobres rurales, en un esfuerzo por lograr su supervivencia, desarrollan prácticas culturales que en muchos casos atentan contra la conservación de los recursos y presionan por la ampliación de la frontera agrícola a través de la deforestación, sobreviene la preocupación sobre el "trade off" entre políticas conservacionistas y las posibilidades de la propia supervivencia de grandes grupos de pobres en la zona rural.

Hay que recordar al respecto del marco institucional, que en el pasado, los programas dirigidos a buscar una reducción de la pobreza, se han enfrentado a dificultades administrativas y a la falta de voluntad política por parte de los gobiernos (Ribe, et. al., 1990) y que muchas de las grandes transformaciones que se han llevado a cabo en las áreas rurales latinoamericanas, se plantearon como dirigidas a beneficiar a los grupos más pobres, y no pudieron llegar hasta ellos, terminando por beneficiar a los grupos medios. Los ejemplos de las reformas agrarias de los cincuentas y sesentas, la "revolución verde" y los Programas de Desarrollo Rural Integrado (PRI) de los sesenta (De Janvry, 1989).

3.4 Las reformas recientes: la política económica en los tiempos del cólera.

Al finalizar la década de los ochenta, los países de ALC analizados, mantienen el derrotero señalado por las políticas de ajuste, profundizando las reformas encaminadas a la liberalización de los mercados (interno y externo) y en las reformas institucionales que modifican el papel del Estado.

El tema de la inequidad social, pareciera haberse retomado con fuerza en el plano de las preocupaciones y el discurso político, mas no pareciera ir acompañado con igual énfasis en el plano de las acciones. Este tema pareciera estar relegado a los programas de focalización del gasto social, paradójicamente impulsados por quienes abanderaron las políticas de ajuste que ampliaron esa inequidad.

En ésta línea, se ha procedido en algunos países de ALC, primero a ubicar los grupos más vulnerables (quiénes son y dónde están), después a medirlos (cuántos son), para posteriormente configurar programas de transferencias de recursos específicos.

Al mismo tiempo, mientras Chile pareciera haber consolidado su proceso, sin alteraciones visibles en el retorno a la democracia, países como Perú, Argentina y Brasil, que se caracterizaron en los ochenta por oscilar entre programas de políticas heterodoxas y ortodoxas de ajuste, más cercanas a una cadena de políticas de estabilización que de ajuste, dan muestras de un avance acelerado en el proceso, a partir de los gobiernos de Fugimori, Menen y Collor de Mello.

El resto de los países analizados, también parecen haber acelerado sus procesos, altamente incentivados por la aparición en el escenario de un nuevo actor de peso: la Iniciativa Para Las Américas.

La puesta en escena nos presenta un clima caracterizado por la apertura económica, la integración, la desregulación y la desestatización. En la obra se desarrollará el drama de la agricultura latinoamericana que debe luchar por modernizarse, desarrollarse sosteniblemente y hacer participe de sus beneficios a los pobres en la zona rural.

Como actores principales figuran las transnacionales alimenticias, el GATT, los nuevos bloques económicos, los Gobiernos achicados y el sector privado en proceso de organización para asumir nuevas funciones. Rondan la escena los fantasmas del cambio tecnológico y la inestabilidad de los mercados. Y, al fondo del escenario, como actores de reparto, los pobres rurales de la región observan el desarrollo de la trama.

CAPITULO IV. PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL, EXPERIENCIAS RECIENTES

En este capítulo se hace una presentación sucinta de los tres principales tipos de programas de alcance nacional adoptados para promover el desarrollo rural y combatir la pobreza de este sector durante las últimas tres décadas. Estas han sido seleccionadas por su mayor relevancia, por su cobertura amplia y por su trascendencia hemisférica; así, se analizan los programas de reforma agraria, los programas de desarrollo rural integrado y finalmente las actividades que surgen como una nueva tendencia después de los programas DRI.

4.1. Reforma Agraria

Si bien a nivel latinoamericano se configuró una matriz relativamente común de planteamientos y proposiciones que enmarcó los procesos de reforma agraria, cada experiencia nacional resultó única debido a las particularidades y especificidades, de cada país. Las correlaciones de fuerza, en los ámbitos urbano y rural entre los grupos de presión en favor y los grupos de poder contrarios a la reforma, y el estado de la cuestión agraria respecto al grado de desarrollo alcanzado por la sociedad de cada país en su conjunto, impiden que se adelanten generalizaciones simplistas de los resultados de estos procesos.

Sin perjuicio de ello, con frecuencia se afirma que los progresos alcanzados por los procesos de reforma agraria han sido de naturaleza conceptual y administrativo-institucional, más que de orden económico y social. Para la región latinoamericana en su conjunto, las expropiaciones realizadas durante las décadas del sesenta y setenta aparentemente no comprendieron más allá del 20% del potencial de tierras expropiables y los beneficiarios de la reforma no superaron el 25% del total. En la mayoría de países no se logró transformar sustancialmente los regímenes concentradores de tenencia de la tierra, poniendo en evidencia lo limitado de la reforma, ya que sus logros principales se relacionan siempre con una reducción sustancial de número de latifundios, y por tanto del poder social y político a ellos asociado. Muy poco se avanzó en la solución del problema de millones de campesinos sin tierras o con tierra insuficiente, que no fueron incluidos entre los beneficiarios de los cambios en la tenencia de la tierra.

Elementos comunes de los procesos de reforma agraria fueron la tendencia a reducir o eliminar el poder político, económico y social de los grandes propietarios rurales y con ello erosionar su peso en el conjunto de la sociedad; reemplazar las grandes explotaciones privadas por unidades familiares o por formas asociativas sometidas a orientación estatal; asegurar la expansión del mercado rural para bienes

manufacturados, resultante de la redistribución de tierras e ingresos agrícolas; poner bajo cultivo tierras consideradas ociosas de los latifundios, al aplicar criterios relacionados con la función social de la propiedad y con la posibilidad de expandir la frontera agrícola en tierras fácilmente accesibles dentro de las zonas ya ocupadas, pero con prescindencia de consideraciones relativas a la calidad de esas tierras y a la sostenibilidad.

Interesa reiterar que en los procesos de reforma agraria no se dio suficiente importancia a la relación entre el nuevo tipo de régimen de propiedad por crear, con la sostenibilidad de la base de recursos naturales. En esos años tampoco se prestó atención a las relaciones entre los cambios sociales rurales puestos en marcha, con los paquetes tecnológicos existentes y disponibles que, junto con el crédito, la asistencia técnica y la capacitación continuaban favoreciendo a los productores que iban a ser afectados por la reforma agraria.

Se insistió, desde la perspectiva conceptual, en la necesidad de complementar la redistribución de la tierra con apoyos técnicos, financieros, de mercadeo e inversiones en infraestructura y otros, que en la práctica no se concretaron debido a los grandes recursos fiscales requeridos para ello. La mayoría de las instituciones públicas agrícolas, por su parte, no se interesaron ni quisieron verse comprometidas con procesos de cambio estructural caracterizados por conflictos ideológicos y de intereses.

En lo relativo a los impactos de la reforma agraria sobre la producción, las experiencias nacionales fueron muy disímiles. En algunos países se señalaron efectos positivos sobre el ritmo de crecimiento de la producción agrícola, pero en otros se demostró lo contrario.

Con el propósito de ilustrar las repercusiones que en el largo plazo puedan tener las transformaciones de las estructuras agrarias, sobre el dinamismo de la producción, se inserta a continuación referencias a un país. La reforma agraria en Chile (1965-1973), por amplio consenso era considerada necesaria para superar obstáculos estructurales para la modernización de la agricultura y el desarrollo rural. Su aplicación redujo de 55% a 3% la superficie controlada por unidades que excedían el límite legal de las 80 hectáreas de riego básico. A partir de 1974 se inició otro proceso de profunda reestructuración de la propiedad agrícola --sólo comparable en profundidad al propio proceso de reforma-- como resultado de las políticas públicas y de la dinámica del mercado de tierra. Del total de tierras expropiadas, 52% fue asignado por el Estado a una parte de los beneficiarios de la reforma agraria, como unidades familiares; un 27% fue restituido a los antiguos propietarios y el 22% fue destinado

por la Corporación de Reforma Agraria a ser transferido, licitado o rematado. Ambos procesos de cambio agrario, junto con la expansión de las organizaciones laborales y del mercado de trabajo y una política agrícola flexible, contribuyeron a sentar las bases materiales en que se apoyó el notable dinamismo exportador de la agricultura chilena en la segunda mitad de los años ochenta.

En resumen, la experiencia continental de dos décadas de reforma agraria permite concluir que los procesos de reforma agraria sólo pueden alcanzar sus propósitos de desarrollo rural, a condición de que: a. exista una decisión política, y se extienda por un período de tiempo suficiente para que cada etapa del proceso se consolide; b. la redistribución de la tierra se acompañe de una política de desarrollo rural, y de una estrategia nacional de desarrollo, que capacite a los beneficiarios para asumir las nuevas responsabilidades y, que ofrezca los servicios de apoyo indispensables; c. se conozca con claridad la potencialidad productiva de la nueva estructura agraria, así como las demandas que generará en el resto de la economía; d. la nueva estructura económica y social del sector se identifique con los requerimientos productivos del país; e. las nuevas formas de organización y participación, así como las estrategias de capacitación se corresponden con las particularidades socio-económicas y, culturales del campesinado, y con el contexto político nacional; f. el mecanismo de pago de las tierras a los antiguos propietarios, no se establezca a base de su precio de mercado (debido a las fuertes limitaciones financieras que ello impone al financiamiento y ejecución de programas complementarios de apoyo).

4.2. Desarrollo Rural Integrado -DRI-

Concluido el período político institucional en el cual la reforma agraria resultaba ser una estrategia viable en la región; se diseñaron políticas alternativas, orientadas a promover el desarrollo rural y combatir la pobreza. La estrategia de desarrollo rural integral adquiere relevancia en los inicios de la década de los setenta, cuando surgen los programas de desarrollo rural integral en diversos países como Colombia, Ecuador, México, Brasil y Honduras; entre otros.

En esencia la particularidad de estos programas radica en una concepción del desarrollo rural, que postula la necesidad de integrar en esfuerzos únicos articulados, diversas iniciativas vinculadas a aspectos productivos, de bienestar, y organizacionales de las comunidades campesinas. Esta percepción del desarrollo rural otorga a los problemas del sector, al igual que la estrategia de la reforma agraria un alcance mucho más profundo que una reducida visión económica.

Involucra por tanto, la globalidad de los aspectos determinantes de la sociedad, y postula una amplia participación de los diversos sectores sociales, en la solución de los problemas. Otro elemento central de esta estrategia corresponde a la integración de las actividades agrícolas y no agrícolas, que se articulan y apoyan entre sí para el logro de un determinado objetivo. Adicionalmente, esta estrategia plantea que los programas y proyectos concebidos adopten una concepción de área. Esto, les permite una mayor identidad con los problemas comunes a un sector más amplio que aquel donde realizan las actividades, a la vez que favorece la coordinación institucional y la concentración de recursos.

En el DRI se pueden distinguir tres aspectos esenciales: integración de objetivos económicos y sociales; acción conjunta de personas e instituciones y; la integración de grupos sociales más pobres, a la comunidad rural y nacional, en una dimensión política, económica y social.

Transcurridas casi dos décadas de las primeras experiencias en la implementación de programas DRI, es posible concluir que el cumplimiento relativo sus metas y objetivos, está directamente condicionado entre otros factores por los siguientes:

- a. Existencia de una firme voluntad política del gobierno central para abatir la pobreza rural a través de esta estrategia. Esto implica la elaboración de planes y política macroeconómicas y sectoriales, que faciliten su desarrollo, así como una suficiente y oportuna asignación de recursos.
- b. Adecuación de los diversos organismos institucionales y del sistema de administración para facilitar el ejercicio de cada uno de los proyectos que integran los programas.
- c. Efectiva y organizada participación de las comunidades rurales integradas. Estas asumen responsabilidades en las labores de diseño, implementación, seguimiento y control de las actividades más directamente relacionadas con sus condiciones de vida y de trabajo.
- d. Rigurosa consideración de los intereses de los beneficiarios potenciales, y de los otros sectores de la comunidad, en la identificación, formulación, ejecución y, evaluación de los proyectos.
- e. Compromiso político y administrativo, a nivel de las áreas y localidades específicas de acción de los programas.

- f. *Establecimiento de políticas complementarias de comercio que contribuyan a mejorar los términos de intercambio de los beneficiarios.*
- g. *Incorporación del componente de dotación de tierras agrícolas a los programas. Este aspecto es determinante para alcanzar logros efectivos en la lucha por disminuir la pobreza rural; su implementación estará en dependencia de las condiciones político-institucionales prevalcientes en cada país.*
- h. *Diversificación de las actividades consideradas en los programas, más allá de lo estrictamente agrícola, de tal forma que se aumenten las alternativas de empleo e ingreso familiar.*
- i. *Adopción de tecnologías que consideren las peculiaridades socioeconómicas de los distintos estratos campesinos involucrados en los programas, y se respeten sus tradiciones socioculturales.*
- j. *Promover actividades económicas que permitan retener excedentes, a través de incorporar valor en el sector a la producción primaria.*

4.3. Nuevas Tendencias post DRI

Luego que los programas DRI pasaron por una evaluación profunda en países como Brasil, Colombia, México y Ecuador, se inicia un nuevo período de rediseño conceptual, metodológico y operativo que trata de compatibilizar la necesidad de incrementar la eficiencia institucional, los procesos de reducción del aparato público y descentralización operativa, con los éxitos a medias de quince largos años de experiencia DRI.

De hecho, pareciera existir suficiente evidencia que en la mayoría de los países que tuvieron experiencias con proyectos o programas DRI, se inició un proceso de ajuste en las estrategias de desarrollo rural y combate a la pobreza, condicionados a un nuevo contexto financiero, político y económico. En este sentido, los principales cambios se orientan por:

- *Los cambios en el modelo global de crecimiento económico, cuyo objetivo central es el incremento de las exportaciones en respuesta a la apertura comercial a nivel mundial y eventualmente una mayor integración económica subregional;*

- *La disminución de la intervención del Estado, al mismo tiempo que se incrementa considerablemente la actividad y responsabilidad del sector privado como promotor del desarrollo económico nacional;*
- *Vinculación gradual de los pequeños productores a la economía de mercado, por medio de la traslación de cultivos tradicionales a cultivos exportables, del uso de nuevas tecnologías y otros insumos post-cosecha;*
- *Privatización de algunos servicios generalmente proveídos por el sector público;*
- *Descentralización de la ejecución de programas y proyectos de desarrollo, incrementando la participación tanto de los gobiernos locales como de las ONG's y las organizaciones de productores;*
- *Adopción de nuevos métodos y procesos de formulación y ejecución de proyectos locales, con objetivos específicos y una delimitación mayor del espacio geográfico en el cual intervienen;*
- *Adopción de nuevos mecanismos financieros que viabilizan proyectos locales con acceso a crédito normado especialmente para este propósito;*
- *Incorporación de la perspectiva de largo plazo y el manejo sostenido de los recursos naturales;*
- *Adecuación tecnológica que incluye tecnología de gestión, estrategias de acopio, transformación de productos, etc.;*
- *Promoción de la participación de ONG's en la prestación de servicios;*
- *Incorporación de la perspectiva de género.*

Este tipo de nuevas características de los proyectos están siendo ejecutados en Brasil, Colombia y Ecuador. Sin lugar a dudas, el fortalecimiento de los gobiernos locales (municipios o departamentos), la participación de la sociedad civil, la perspectiva de género y la sostenibilidad de los recursos naturales son, posiblemente, los tres elementos centrales en el nuevo enfoque adoptado para el desarrollo rural y el combate a la pobreza.

CAPITULO V. LINEAMIENTOS PARA UNA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

5.1. Introducción

La hipótesis que sustenta la estrategia de desarrollo rural sostenible es que el sector agrícola puede jugar efectivamente un papel preponderante en el restablecimiento del crecimiento de las economías de los países latinoamericanos, y que ello puede ofrecer el marco para la puesta en marcha de una nueva generación de programas de desarrollo rural económicamente viables, que pueden ayudar a reducir de manera significativa la pobreza en el campo.

En este sentido, el desafío social, político y económico enfrentado por los países de ALC, es potenciar las oportunidades que ofrece el nuevo contexto mundial, vencer los obstáculos reales que en este nuevo contexto enfrentan los países en desarrollo y aplicar una estrategia de desarrollo rural que asegure la inclusión efectiva, a los beneficios del proceso de crecimiento del sector agropecuario, de los pequeños productores y campesinos.

El nuevo contexto económico y político abren la posibilidad de la sustitución del enfoque en términos de "proyectos" de desarrollo rural, por una combinación de políticas, programas de cobertura nacional y regional, cuya base descentralizada en la toma de decisiones viabilizan la participación de la base social. En este contexto se puede visualizar la función pública orientadora, descentralizada y eficiente, que complementa esfuerzos con el sector privado y las ONG's. El primero, ejecutando actividades propias de su ámbito como son: la armonización de políticas macroeconómicas y sectoriales que promuevan también el desarrollo rural; la ejecución de programas nacionales que aprovechen el potencial de los eslabonamientos intersectoriales generados por la agroindustria, promoviendo "pequeñas empresas" rurales que puedan vincularse a empresas mayores; prestando algunos servicios como infraestructura y generación y transferencia de tecnología. Por otro lado, cabe al sector privado y ONG's posibles funciones que permitan sustituir el enfoque desde arriba que tradicionalmente caracterizó al desarrollo rural por actividades descentralizadas gestionadas por la sociedad civil y más específicamente, por los propios campesinos organizados.

Diferenciación Espacial

Desde la perspectiva operativa, este tipo de enfoque estratégico a nivel nacional, plantea el desarrollo rural espacialmente diferenciado en función a los problemas enfrentados por las diversas regiones y en respuesta a sus

particularidades sociales, políticas, económicas, productivas y ecológicas. Como es reconocido, en todos los países del continente existen disparidades regionales y concentración territorial de las actividades productivas, así como de la población. Estas son visibles por el tamaño gigantesco de las capitales y dos o tres grandes ciudades de tamaño medio y pocos centros urbanos dispersos en regiones alejadas del centro. Estas disparidades se manifiestan también en las desigualdades respecto al desarrollo productivo y tipo de actividades económicas, así como en la disponibilidad de servicios de infraestructura de apoyo productivo y social. De manera que una o dos ciudades han sido históricamente los centros dinámicos de desarrollo económico, mientras que las interrelaciones entre ellas y el resto de las regiones del país son débiles y precarias.

En este contexto, para que una estrategia nacional de desarrollo rural y por ende de combate a la pobreza tenga cierto grado de éxito debe contemplar objetivos tal como: la reducción de los desequilibrios intraregionales e interregionales; promover actividades productivas rentables a nivel regional, cuya clientela sean los grupos más desfavorecidos de la población rural, por medio del financiamiento de empresas rurales que tengan un alto grado de complementariedad entre si, con el objeto de aprovechar efectos de sinergia entre estas y establecer "pequeños núcleos" de crecimiento; propiciar el manejo racional de los recursos naturales y contribuir a los procesos de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales y las organizaciones de productores.

Esta estrategia de desarrollo rural y combate a la pobreza se plantea desde cinco dimensiones complementarias e inseparables. En primer término se establece desde la dimensión espacial, las acciones de desarrollo rural se deben plantear desde la perspectiva regional, entendiéndose ésta como aquella unidad político administrativa mínima (municipios, departamentos, etc.), en la cual se procesa el entramado institucional, así como las relaciones sociales, productivas y económicas. Desde esta perspectiva es posible fortalecer las articulaciones del quehacer social y económico del campo y la "ciudad", al mismo tiempo que se propicia la creación y/o consolidación de nuevos núcleos de crecimiento que atemperen los movimientos poblacionales hacia los grandes centros urbanos.

La segunda dimensión se plantea desde la óptica política, y está relacionada directamente con las múltiples posibilidades que ofrece este enfoque para afianzar los procesos participativos y democratizantes, así como su potencial para promover acciones que no obstante ser principalmente productivas, permitan afianzar los gobiernos locales y la

participación de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones y asignación de recursos financieros.

En tercera instancia se plantea la dimensión institucional. Esta se contextualiza en los procesos de modernización y reducción del aparato del estado y en la privatización de algunas de sus funciones. Estos programas pretenden modernizar la administración y hacer más eficientes las funciones que cumplen las instituciones del sector público, lo cual implica cambios en sus procedimientos y, por ende en sus relaciones con la sociedad civil. Estos cambios generalmente implican medidas que fortalecen algunas instancias regionales y/o municipales, otorgándoles mayor representatividad política, acceso y manejo de recursos y creación de mecanismos de articulación interinstitucional. Por otro lado, y como parte de esta dimensión institucional, se replantean también la funciones y responsabilidades del sector privado, otorgándole mayor responsabilidad y alternativas para incorporarse como un ente dinámico del proceso de desarrollo económico. Esto implica un mayor espacio para las acciones promovidas y ejecutadas por el sector privado, las ONG's y las propias organizaciones de productores.

Dimensión Productiva y Económica. Esta óptica se plantea desde la perspectiva del "sector agrícola ampliado", el cual se vislumbra como la matriz económica y productiva que incorpora todas las actividades relacionadas con el sector agropecuario, sean estas típicamente de producción primaria, u otras vinculadas a las actividades de transformación de productos silvoagropecuarios, o inclusive aquellas actividades de prestación de servicios complementarios a las dos anteriores. El concepto de sector agrícola ampliado adquiere un atractivo especial para concebir e implementar soluciones alternativas para combatir la pobreza rural, incluyendo opciones productivas que vinculan empresas comerciales con otras de pequeña escala. Las industrias de calzado y otros productos de cuero, textiles, ropa y muebles constituyen ejemplos importantes; todas ellas son industrias intensivas en la utilización de mano de obra, demandan tecnologías relativamente "simples" y sus productos pueden ser vendidos en mercados distantes y locales. Como se puede observar estas actividades no agrícolas al eslabonarse con la agricultura se transforman en acciones dinamizadoras del sector como un todo, tornándose en el elemento motor para viabilizar una estrategia de desarrollo rural y combate a la pobreza.

Un aspecto "económico estructural" que determina las posibilidades de vinculación de cualquier unidad productiva al proceso de desarrollo económico es el acceso que ella tiene a los activos, como se verá más adelante, existe una relación directa entre el potencial de respuesta productiva el éxito y el grado de acceso a activos.

Finalmente, pero no por ello de menor importancia, este enfoque del desarrollo rural plantea la dimensión del manejo racional de los recursos naturales tanto a nivel de la unidad de acción mayor (región), como de las unidades productivas. De manera tal que todas las actividades productivas promovidas por programas y proyectos de desarrollo rural y/o combate a la pobreza deben incorporar explícitamente la sostenibilidad del uso de los recursos naturales. De hecho, cuando la unidad de acción es una microcuenca o una cuenca, es posible visualizar e implementar acciones efectivas que armonicen las actividades productivas con la capacidad de carga de los recursos naturales. En el caso de acciones vinculadas a procesos de transformación se plantea la necesidad de adoptar las medidas preventivas para minimizar las externalidades negativas en el manejo de residuos, así como en el tipo y cantidad de energía y agua requerida.

A continuación se presentan los principales elementos de los lineamientos para una estrategia de desarrollo rural sostenido e incluyente: armonización de política macroeconómica y sectorial, modernización incluyente del sector agrícola y el desarrollo rural sostenible.

5.2. Armonización de la Política Macroeconómica y Sectorial

Se ha observado durante los últimos años que la sostenibilidad económica a mediano plazo de las actividades productivas promovidas con este tipo de clientela, depende de la implementación de políticas macroeconómicas y sectoriales favorables. Los términos de intercambio desfavorables para la producción, el costo de los insumos, la inestabilidad de los precios de los productos, las altas tasas de interés y el acceso insuficiente de los pequeños productores u campesinos a los servicios públicos de apoyo a la producción, han operado como desincentivos para el desarrollo de las pequeñas unidades familiares de producción. Por lo tanto, el sector público agrícola a pesar de la situación de austeridad fiscal, debe otorgar una alta prioridad a estos estratos de la población.

Aunque las nuevas políticas crean un contexto que posibilita la dinamización de la agricultura que produce principalmente bienes transables, hay un conjunto de dificultades que deben ser superadas para aprovechar esa oportunidad. La implementación de las políticas de estabilización económica no deben pesar negativamente sobre las importaciones de bienes de

producción agrícolas, especialmente sobre aquellos que permiten un aprovechamiento más intensivo de la tierra. Igualmente, la austeridad fiscal no debe afectar el acceso de los agricultores al crédito.

La compensación de la disminución del gasto público debe hacerse a partir de medidas que reduzcan el costo del manejo de los programas y bienes públicos, de tal manera que no se recargue el ajuste en detrimento del sector agrícola como suele suceder y para lo cual es necesario remover las limitaciones históricas que ha tenido la agricultura campesina, resultante de la baja inversión estatal en el sector y el acceso restringido que ha tenido el campesinado a los bienes públicos relevantes.

La caída de los precios de los productos agrícolas en el mercado internacional puede resultar mayor que el alza de las tasas de cambio, dando como resultado un deterioro de los términos de intercambio para el sector agrícola. En este sentido el ajuste de los términos de intercambio de la agricultura, permite redefinir el desarrollo rural, y pasar de un conjunto de programas de combate de la pobreza y de compensación social hacia una estrategia de proyectos con tasas positivas de rendimiento social.

5.3. La participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de modernización incluyente

Las nuevas políticas económicas globalizantes imponen severas reducciones al papel del Estado, creando para él un nuevo rol fundado en una reestructuración del sistema institucional, cuyo propósito es una amplia concertación de actores sociales y políticos y una nueva forma de interlocución permanente entre ellos.

Este nuevo rol del Estado se edifica sobre tres elementos centrales:

- 1) La racionalización y el desarrollo de su capacidad de gestión, lo que implica hacerlo eficiente, productivo, democrático y equitativo a la vez.
- 2) La privatización que implica la traslación de sus actividades a gestores individuales o colectivos. Sin ella, es imposible su modernización y la creación de una necesaria complementariedad entre el Estado y los sectores empresariales. Este proceso debe profundizar la democracia convirtiendo en gestores a sectores antes excluidos de importantes decisiones económicas y sociales y por ende, no debe servir para reforzar monopolios o mecanismos excluyentes. Muchas áreas de interés público

como la investigación agropecuaria, el desarrollo rural y la apertura de mercados pueden ser responsabilidad de instituciones no estatales tales como gremios, organizaciones comunitarias, fundaciones y ONG's.

Este proceso tiene la importancia de desarrollar nuevas coaliciones que institucionalicen programas con algún nivel de universalidad. Así, las actividades que demanda el desarrollo rural deben asegurar una prestación efectiva de servicios por parte de los gestores privados y los productores deben tener mecanismos eficientes de control de la calidad de esos servicios.

La incidencia de estas políticas sobre los niveles de pobreza puede ser considerable. Es dejar de lado el asistencialismo y los programas para "los pobres" facilitando la implementación de metodologías participativas para los sectores de bajos ingresos rurales. La atención de los sectores rurales más pobres debe centrarse en la generación de actividades que provoquen:

- 1) Su integración productiva.
- 2) Su constitución como actores sociales con capacidad de negociación. Aquí radica el eje principal de esta nueva política basada no tanto en la prestación de servicios sino que en la capacidad de organización de los productores y trabajadores rurales como base de una creciente capacidad de gestión económica y social y como puente hacia mecanismos de interacción participación en la toma de decisiones.
- 3) Su instrumentación por medio de un sistema institucional descentralizado.
- 4) La descentralización y desconcentración que como se verá tiene que ver con el proceso de modernización democrática e incluyente de toda la sociedad. En efecto, si se entiende por descentralización una redistribución territorial de los mecanismos de decisión pública hacia los gobiernos locales y regionales, se comprende su importancia como factor de incorporación de la sociedad civil a la toma de decisiones. Asimismo, se crea una comunicación y un diálogo inmediato entre los representantes civiles y los organismos institucionales. Finalmente, la desconcentración permite una distribución social y geográfica más equitativa de los recursos del Estado.

Estos tres elementos interactúan y se apoyan en la fundamentación de un Estado moderno, más democrático, más fluido y transparente y más responsable de sus acciones.

5.4. Desarrollo rural sostenible

El combate a la pobreza rural no puede darse teniendo solamente como base la producción agropecuaria primaria. En efecto la primera características de cualquier propuesta de éste tipo de ser altamente flexible, con el propósito de conseguir superar la condicionante principal "acceso a activos", que limita las posibilidades de los pobres para compartir los beneficios del desarrollo rural. Desde esta perspectiva, es importante redefinir las estrategias del desarrollo rural en un contexto espacial más amplio, que permita superar las falsas dicotomías entre lo urbano y lo rural, lo puramente agrícola y lo industrial, para hacer parte de una concepción más amplia del desarrollo y conforme una visión de la modernización incluyente del sector agrícola ampliado. Es solo en este contexto que se pueden generar suficientes opciones de fuentes de ingreso y empleo para asegurar el beneficio de todas las categorías de productores y habitantes del sector.

La mayoría de los programas y proyectos ejecutados durante las últimas dos décadas fueron concebidos para el campesinado como grupo homogéneo, sin considerar las especificidades de las unidades subfamiliares o inclusive de la población sin acceso a la tierra. Por consiguiente, esta población fue, en gran medida, excluida de los beneficios de dichos proyectos. En este sentido, las acciones estratégicas para beneficiar estas unidades subfamiliares, deben tener como base, tanto el análisis de sus características socioeconómicas, como sus estrategias de sobrevivencia.

A partir de estas experiencias se formulan algunos principios generales que orienten el diseño de proyectos productivos, en el contexto de una estrategia que permita promover exitosamente las acciones de desarrollo rural y combate a la pobreza. Estos lineamientos tienen como base dos características propias del subsector campesino pobre, la primera esta vinculada a su heterogeneidad como grupo social y la segunda se relaciona con las diferencias socioeconómicas y ecológicas interregionales existentes en el territorio nacional; ambas originan escenarios y contextos diversos del mismo problema, los cuales requieren soluciones específicas para resolverlos.

Se analizan separadamente las formas más frecuentes de "beneficiarios" de este tipo de acción, las unidades productivas familiares, las unidades subfamiliares y los asalariados. Así se plantean proyectos productivos silvoagropecuarios principalmente para unidades familiares y para aquellas unidades subfamiliares con mejores condiciones de respuesta. Por otra parte, se presentan alternativas de proyectos para unidades subfamiliares y para campesinos sin

tierra, cuyo foco de intervención es el conjunto familiar y promueven fundamentalmente el acceso a medios productivos a través de acciones de reforma agraria y colonización, creación de empleo actividades por medio de actividades no-agrícolas, relacionadas con la agricultura y localizadas en áreas rurales. Finalmente, se plantean programas de corte social para los sectores de la población difícilmente empleables y para otras categorías sociales vulnerables.

Es menester resaltar que los diversos tipos de proyectos propuestos no son excluyentes y deben ser concebidos como componentes de una estrategia de desarrollo rural regional que busca también combatir la pobreza rural.

i. Unidades productivas familiares

Estas unidades se aproximan a los 10 millones en ALC y de éstas, más de 7 millones tienen una extensión de tierra menor a 5 hectáreas y más de 2 millones poseen una extensión entre las 5 y las 20 hectáreas.

Las experiencias que han dejado las actividades de desarrollo rural y combate a la pobreza con este tipo de productor durante las últimas tres décadas han sido innumerables. A continuación se detallan algunas de las enseñanzas más significativas extraídas de las acciones de asistencia técnica que el IICA ha proporcionado en países como México, Brasil, Guatemala, Colombia y Ecuador entre otros, y que pueden servir para orientar el diseño, ejecución y evaluación de futuros proyectos. En primer término, las características complejas y heterogéneas de esta población, desde la perspectiva productiva y especialmente desde la óptica de su "modus vivendi", permite dar a sus proyectos un énfasis fundamentalmente productivo. Estas unidades productivas son las más propicias para implementar proyectos que las vinculen con empresas comerciales mayores, dedicadas a productos no tradicionales y cuyos objetivos estén orientados a mercados un tanto más sofisticados.

Por otro lado, desde la perspectiva institucional, se recomienda adoptar un marco flexible y con una perspectiva preferiblemente local, que facilite sus nexos con las unidades locales y/o regionales de gobierno, así como con las ONG's especializadas, en aspectos relacionados con la prestación de servicios de apoyo a la producción, como por ejemplo la capacitación, la generación y difusión de tecnologías, el crédito, la comercialización, etc.

Además, en el caso de estas unidades productivas, la experiencia ha demostrado que la introducción de mejores tecnologías es una condición necesaria pero no suficiente para determinar el éxito de las actividades productivas. Es esencial asegurar el acceso de los pequeños productores a infraestructura productiva y a instituciones complementarias, tal como crédito, educación no formal, etc. Así, en materia de la tecnología generada es importante establecer una articulación fuerte entre investigación, extensión y el agricultor, para asegurar tanto la incorporación del análisis de riesgo en la investigación, como la participación del productor en la generación y difusión de tecnologías.

Finalmente, los aspectos vinculados a la organización de los pequeños productores deben recibir especial atención como instrumento para fortalecer pequeñas empresas rurales, con el fin de potenciar su capacidad para canalizar los servicios públicos como el crédito, la capacitación, etc.

ii. Unidades subfamiliares

Casi dos terceras partes de las unidades de producción campesinas en ALC tienen acceso a menos de 5 hectáreas de tierras sin riego o menos de una hectárea de tierra con acceso al agua. Por lo general, estas unidades practican estrategias productivas diversificadas que les garantizan su subsistencia y éstas son complementadas con trabajo asalariado fuera de la finca u otras "actividades productivas familiares", algunas de las cuales hacen parte del sector informal rural.

Las principales características de estas unidades subfamiliares son: a. la proporción de los ingresos generados a partir de la actividad agrícola propia es reducida debido a su limitado acceso a tierra de buena calidad; b. ante la imposibilidad de superar las condicionantes impuestas por el limitado acceso a la tierra; la incorporación efectiva de este grupo social a los beneficios del desarrollo debe darse por medio de otras vías.

En este sentido es necesario diseñar mecanismo, instrumentos y acciones específicas que aseguren su acceso a una mayor cantidad de tierra o a otros factores de producción y, que al mismo tiempo permitan mejorar sus términos de intercambio. Así, los proyectos que se deberían financiar para este grupo social deben incluir actividades productivas silvoagropecuarias y no agropecuarias. Los cuales además de promover aumentos en

productividad, deben incorporar también actividades económicas complementarias. Para cumplir con estos objetivos estos proyectos deben tener algunas características específicas, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes: i. potenciar el uso de los recursos productivos disponibles; en este caso se hace referencia a proyectos orientados a lograr mejoras en la utilización de los pastos (viabilizando incrementos de la carga animal), la explotación racional del bosque y utilización de subproductos de la madera y otras actividades que ofrezcan alternativas para ejecutar actividades con las comunidades rurales; ii. propiciar el financiamiento de actividades productivas vinculadas con servicios o mecanismos de intermediación, comercialización de insumos y/o productos, crédito, etc., que viabilicen la modificación de los términos de intercambio para la producción campesina, elevando la capacidad de estas unidades para competir con los intermediarios; iii. viabilizar actividades que permitan transformar gradualmente los sistemas tradicionales de cultivos y producción, introduciendo el "componente" comercial; iv. procesamiento de la producción silvoagropecuaria local en micro-empresas familiares o comunales con el objeto de retener in situ el valor agregado.

También se pueden mencionar actividades que aseguran el incremento de la productividad mediante la adopción de tecnologías apropiadas. Estas incluyen riego en pequeña escala, mejoras de cultivos y la mecanización del procesamiento de productos agropecuarios en pequeña escala. Otras actividades importantes a ser consideradas para el financiamiento de este grupo social son aquellas actividades encaminadas a reducir los niveles de gastos de la unidad subfamiliar, entre éstos se incluyen huertas y la cría de pequeños animales. Adicionalmente, debe contemplarse la promoción y consolidación de mecanismos de créditos manejados a nivel local por ONG's u organizaciones de productores, orientados a fomentar proyectos productivos tales como artesanías, comercio y actividades vinculadas con servicios.

Finalmente, proyectos que propugnan sistemas alternativos de distribución de insumos y productos para la producción o alimentos básicos para abastecer a los sectores campesinos pobres, cumplen una función doble, por un lado debilita el poder monopólico de los comerciantes locales y en segundo lugar son instrumentales en la promoción de la organización y gestión empresarial de los beneficiarios, por medio de la administración de los centros de distribución o "almacenes".

iii. Asalariados

Los proyectos financiados como parte de una estrategia de desarrollo rural y combate a la pobreza para ésta categoría, debe enfocarse primordialmente hacia la creación de empleos en actividades fuera de la finca, que preferiblemente complementen la producción silvoagropecuaria. En este sentido, existen ciertos proyectos productivos que bien diseñados, pueden presentar potencial para complementaciones productivas, creando y multiplicando opciones variadas de producción y para diversos tipos de campesinos. Para ello es posible apelar a la consolidación de la agroindustria rural, a la cual debe imprimírsele una orientación regional y plantearse con base en las ventajas comparativas de las regiones y localidades rurales. Por otra parte, la única forma para asegurarse procesos de desarrollo rural sostenido, es que éste surja de las demandas de la población rural y tenga como base sus propias capacidades. En este contexto del aumento constante de la población sin tierra o casi sin tierra, cualquier estrategia de desarrollo rural requiere la organización de los asalariados para negociar mejores condiciones de trabajo.

iv. Sugerencias generales sobre los proyectos

En la medida en que el conocimiento de las relaciones sociales va a ser siempre imperfecto, en tanto no existe una teoría establecida sobre el desarrollo rural y combate a la pobreza, y por el hecho de que los proyectos tienen que ser diseñados con una población diferenciada, es necesario tomar las siguientes providencias: a. incorporar en el diseño del proyecto un proceso permanente de aprendizaje; b. incluir un abordaje progresivo, iniciándose con acciones en pequeña escala que puedan ser validadas y ampliadas; c. lograr la participación de las familias involucradas; d. asegurar que el apoyo al proyecto sea por un largo plazo.

Por otra parte, la continuidad es uno de los problemas fundamentales que enfrentan los programas de desarrollo rural y combate a la pobreza y por ello es necesario promover dos acciones claves: las inversiones en capital humano y el acceso a medios productivos.

5.5. La dimensión ambiental

La estrategia de desarrollo sostenible se plantea como aquel proceso de desarrollo económico, social, político y ecológico que se promueve en un escenario espacial determinado denominado "microregión". Este enfoque facilita la

construcción conceptual y operativa de sistemas institucionales flexibles; mecanismos técnicos, financieros y organizativos que viabilicen la dinamización de las economías locales, la promoción del manejo racional de los recursos naturales y la promoción de las organizaciones productivas y sociales locales. Este enfoque para la modernización y el desarrollo rural es una vía más segura que las estrategias tradicionales, para incluir a la mayoría de los pobladores rurales a los beneficios del desarrollo. Cabe señalar que se entiende como "microregión" la unidad espacial mínima de la acción de desarrollo rural y en la cual se procesan las relaciones políticas, sociales y económicas y se alimenta el entramado institucional formal y no formal. Factores estos que determinan finalmente el tipo y nivel de intensidad del uso de los recursos naturales.

En este escenario regional del desarrollo rural, la perspectiva de largo plazo incluye la sostenibilidad política y la intergeneracional; es decir aquellos aspectos vinculados, por una parte a los procesos de descentralización territorial, democratización y participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones a nivel de los gobiernos locales y, por otra parte al manejo racional de los recursos naturales. De hecho, este último se transforma también en uno de los objetivos del desarrollo.

El eje orientador de estas acciones se enfoca hacia la complementación y apoyo de actividades productivas promovidas por el nuevo modelo económico y su correspondiente sistema institucional diseñado en cada país. Este enfoque propone como meta asegurar que los objetivos cortoplacistas sean compatibilizados con aquellos objetivos de largo plazo vinculados al manejo y uso racional de los recursos naturales. No obstante lo anterior, este eje reconoce la impostergable necesidad de asegurar un crecimiento económico y una transformación productiva capaces de satisfacer simultáneamente las crecientes demandas sociales y políticas y al duro menester de cumplir con los compromisos de la deuda externa.

El quehacer en desarrollo rural sostenible tiene como base tres principios indisolubles; en primer término se postula que las modificaciones medioambientales surgen como resultado inherente de la expansión demográfica y las actividades productivas que estas conllevan. En este sentido, la agricultura per se es una actividad intrínsecamente medioambiental, ya que una vez que sus actividades han alcanzado determinado nivel, cualquier incremento de este proceso de expansión conlleva un impacto en el medioambiente, como resultado de los desequilibrios y ajustes en la organización de los ecosistemas intervenidos.

En segundo término, se plantea que los cambios producidos en los ecosistemas como resultado de las intervenciones, no tienen que ser necesariamente negativos. Es decir, si el manejo de los cambios inducidos artificialmente se mantienen dentro de ciertos límites compatibles con la capacidad de regeneración de los ecosistemas, estos serán sostenibles en el largo plazo.

El tercer postulado plantea que los problemas medioambientales no pueden ser vistos aislados de las necesidades humanas y las formas de organización social, política y económica que gobiernan las relaciones entre los hombres (las comunidades, los países) y su medioambiente. Este planteamiento conduce hacia una concepción de sostenibilidad que visualiza prospectivamente, un escenario en el cual la utilización de los recursos no implica la conservación de los ecosistemas en su estado natural. Por otra parte, este postulado induce a la necesidad de entender los problemas medioambientales, vis-a-vis las personas y sus organizaciones, ya que en la misma medida que estos actores han creado los problemas, son ellos los únicos que pueden ayudar a resolverlos.

Estos principios reconocen el proceso de modernización del campo como un elemento que ha influido en las formas y grados de modificación artificial de los ecosistemas. Así, determinados sistemas de tenencia de la tierra que buscan maximizar la producción a corto plazo, sin considerar el deterioro producido por el sobreuso de los recursos, han llevado a crear agrosistemas de precaria estabilidad, que deben recibir permanentemente subsidios energéticos con uso cada vez mayor de agroquímicos.

BIBLIOGRAFIA

- ALTIMIR, OSCAR (1979). *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Naciones Unidas, Cuadernos de CEPAL No. 27, Santiago de Chile.
- BANCO MUNDIAL. (1990) *Informe sobre el desarrollo mundial 1990. La pobreza*. Washington D.C.
- BID. (1990). *Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1990*. Washington D.C.
- CALDERON, F.; CHIRIBOGA, M.; PIÑEIRO, D. *Hacia una Modernización Democrática e Incluyente del Agro Latinoamericano*, IICA, abril 1991.
- CEPAL. (1990) *Magnitud de la Pobreza en América Latina en los Años Ochenta*. Santiago de Chile, 1990.
- CHAVES, GONZALO. (1990) *Ajuste Macroeconómico y Pobreza rural en Bolivia*. Informe Preparado para el IICA.
- CHIRIBOGA, M. *Elementos básicos para una propuesta sobre el tema de equidad*. IICA. San José. Serie documentos misceláneos. 1990. 16 p.
- CHIRIBOGA, M. (1991). *Informe sobre el desarrollo mundial 1991. La tarea acuciante del desarrollo*. 1991. Washington, D.C.
- DEATON A., Y CASE A. (1987). *Analysis of household expenditures*. LSMS Working Paper No. 28. World Bank, Washington D.C.
- DE JANVRY, ALAIN (1991) *Politicalley Feasibleand Equitable Adjustment: Some Alternatives for Ecuador in the 1980's*. Documento presentado para discusión en el Taller "Macroeconomic Crises, Policy Reform and the Poor in Latin America". Cali, Colombia, 1-4 de octubre de 1991.
- DESAI, M. (1989). *Poverty: a survey of Issues*. London, London School of Economics.
- GONZALES DE OLARTE, EFRAIN (1991). *Impacto de las Políticas Macroeconómicas y Sectoriales en la Pobreza Rural en el Perú*. Informe preparado para el IICA.
- HERRERO, FERNANDO; MORALES, PEDRO Y GONZALEZ, GLADYS. (1991). *Impacto de las políticas de ajuste en la pobreza rural: Costa Rica en la década de los ochenta*. Informe preparado para el IICA.

- LARRAÑAGA, OSVALDO (1990) *Las políticas económicas y su impacto en la pobreza rural: Chile 1976-89. Informe preparado para el IICA.*
- MATUS, JAIME A Y DIXIA D. VEGA (1991) *Impactos de corto plazo de los Programas de Ajuste Macroeconómicos y Sectoriales sobre la Pobreza en México. Informe preparado para el IICA.*
- MONTERO, A. *El desarrollo imposible. Algunas reflexiones sobre el ajuste estructural en "Crisis económica y ajuste estructural". EUNED. San José. 1990.*
- NAKANO, Yoshiaki (1990). *O Impacto dos Programas de Estabilizao e Ajustamento sobre os Pobres Rurais. Informe preparado para el IICA.*
- OBSCHATKO, EDITHY ALVAREZ, GUSTAVO (1991). *Impactos de los Programas de Ajuste sobre la Pobreza Rural: el caso Argentino. Informe preparado para el IICA.*
- PEREZ, L. *Comentarios al documento Trade Liberatization and Economic Integration in Central America. 1988.*
- PINSTRUP-ANDERSEN, PER (1990) *Implications of macroeconomic and sectorial policy for the rural poor in Latin America: Analytical Framework for the Country case studies. Informe preparado para el IICA.*
- PNUD. *Desarrollo sin pobreza. Bogotá. 1990.*
- PNUD. *Desarrollo humano. Bogotá. Informe 1991.*
- RIBE, H. et. al (1990). *"How Adjustment Programs Can Help the Poor. The World Bank's Experience. World Bank Discussion Papers No. 71. Washington D.C.*
- SEAN, A.K. (1981). *Poverty: An Ordinal Aproach to measurement. Econométrica, 2, 19-31.*
- STEWARD, FRANCIS (1991). *Protecting the Poor During Adjustment in Latin America and the Caribbean in the 1980's: How Adquate was the World Bank Response?. Paper presented in Workshop on "Macroeconomic Crisis, Policy Reform and the Poor in Latin America". Cali, Colombia, october 1-4, 1991.*

ANEXOS

CUADRO N° 1

ESTIMACION DE LA POBREZA EN AMERICA LATINA 1986 - 2000
 POR TIPOS DE POBRES SEGUN M.I.P.*
 (En Miles)

| | 1986 | | 1990 | | 1995 | | 2000 | |
|------------------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|
| | PERSONAS | % | PERSONAS | % | PERSONAS | % | PERSONAS | % |
| TOTAL POBLACION | 402.471 | 100,0 | 437.178 | 100,0 | 481.560 | 100,0 | 526.270 | 100,0 |
| NO POBRES | 156.964 | 39,0 | 167.002 | 38,2 | 194.309 | 40,4 | 229.980 | 43,7 |
| TOTAL POBRES | 247.569 | 61,5 | 270.176 | 61,8 | 287.251 | 59,7 | 296.290 | 56,3 |
| CRONICOS | 128.791 | 32,0 | 143.394 | 32,8 | 147.598 | 30,7 | 143.672 | 27,3 |
| SOLO BAJO L.P.* | 46.333 | 11,5 | 60.331 | 13,8 | 72.956 | 15,2 | 88.413 | 16,8 |
| SOLO CON N.B.I.* | 72.445 | 18,0 | 66.451 | 15,2 | 66.696 | 13,9 | 64.205 | 12,2 |
| BAJO L.P.* | 175.124 | 43,5 | 203.725 | 46,6 | 220.554 | 45,8 | 232.085 | 44,1 |
| CON N.B.I.* | 201.236 | 50,0 | 209.845 | 48,0 | 214.294 | 44,5 | 207.877 | 39,5 |

FUENTE: Cálculos propios con base en las tendencias observadas y en las proyecciones de población de CELADE
 * MIP: Medición Integral de la Pobreza; L.P.: Línea de Pobreza; NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

CUADRO N° 2

INDICE DE DESARROLLO HUMANO: ELEMENTOS COMPARATIVOS

| | TABLA DE ALFABETISMO ADULTO (%) 1985 | ESCOLARIDAD PROMEDIO 1980 | ALFABETISMO | PIB PER CAPITAL REAL (PPA\$) 1985-88 | PIB REAL AJUSTADO | INDICE DE DESARROLLO HUMANO | % DE PERSONAS BAJO LINEA DE INDIGENCIA 1986 |
|-------------------------------|---|---------------------------------|-------------|---|-------------------------|-----------------------------------|--|
| DESARROLLO HUMANO ALTO | | | | | | | |
| BARBADOS | 99.0 | 6.3 | 68.1 | 6.020 | 4.898 | 0.945 | -- |
| URUGUAY | 95.3 | 6.1 | 65.6 | 5.790 | 4.891 | 0.905 | 20.4 |
| CHILE | 92.2 | 6.2 | 63.5 | 4.720 | 4.720 | 0.878 | -- |
| TRINIDAD Y TOBAGO | 95.0 | 6.1 | 65.4 | 4.580 | 4.580 | 0.876 | -- |
| COSTA RICA | 91.8 | 5.6 | 63.1 | 4.320 | 4.320 | 0.876 | 27.2 |
| ARGENTINA | 94.8 | 6.0 | 65.2 | 4.360 | 4.360 | 0.854 | 15.5 |
| VENEZUELA | 85.7 | 5.3 | 58.9 | 5.650 | 4.886 | 0.848 | 32.2 |
| MEXICO | 84.7 | 4.0 | 57.8 | 5.320 | 4.873 | 0.838 | 37.4 |
| ANTIGUA Y BARBADOS | 95.0 | 4.6 | 64.9 | 3.940 | 3.940 | 0.832 | -- |
| DOMINICA | 94.0 | 4.7 | 64.2 | 3.020 | 3.020 | 0.800 | -- |
| PANAMA | 86.4 | 5.9 | 59.6 | 3.790 | 3.790 | 0.796 | 41.0 |
| SURINAM | 92.7 | 4.0 | 63.1 | 3.830 | 3.830 | 0.792 | -- |
| JAMAICA | 98.0 | 5.1 | 67.0 | 2.630 | 2.630 | 0.761 | -- |
| BRASIL | 78.5 | 3.3 | 53.4 | 4.620 | 4.620 | 0.759 | 45.3 |
| COLOMBIA | 84.7 | 5.2 | 58.2 | 3.810 | 3.810 | 0.757 | 41.6 |
| CUBA | 92.4 | 5.7 | 63.5 | 2.500 | 2.500 | 0.754 | -- |
| GRENADA | 96.0 | 4.7 | 65.6 | 2.810 | 2.810 | 0.751 | -- |
| SAN KITTS Y NEVIS | 90.0 | 6.0 | 62.0 | 3.150 | 3.150 | 0.719 | -- |
| PARAGUAY | 88.3 | 4.6 | 60.4 | 2.590 | 2.590 | 0.667 | -- |
| ECUADOR | 83.0 | 5.4 | 57.1 | 2.810 | 2.810 | 0.655 | -- |
| PERU | 82.0 | 5.7 | 56.6 | 3.080 | 3.080 | 0.644 | 59.9 |
| SAN VICENTE | 82.0 | 4.6 | 56.2 | 2.100 | 2.100 | 0.636 | -- |
| REPUBLICA DOMINICANA | 80.4 | 4.3 | 55.0 | 2.420 | 2.420 | 0.622 | 47.3 |
| NICARAGUA | 78.0 | 3.5 | 53.2 | 2.660 | 2.660 | 0.612 | -- |
| GUYANA | 95.4 | 5.0 | 65.3 | 1.480 | 1.480 | 0.589 | -- |
| EL SALVADOR | 68.8 | 3.4 | 47.0 | 1.950 | 1.950 | 0.524 | -- |
| HONDURAS | 68.0 | 3.0 | 46.3 | 1.490 | 1.490 | 0.492 | -- |
| GUATEMALA | 51.9 | 4.0 | 35.9 | 2.430 | 2.430 | 0.488 | 73.2 |
| BOLIVIA | 72.5 | 4.0 | 49.7 | 1.480 | 1.480 | 0.416 | -- |
| HAITI | 47.9 | 1.5 | 32.4 | 970 | 970 | 0.296 | -- |

FUENTE: Cuadro elaborado por L. Pérez, con base en los libros Desarrollo Humano - Informe 1991 y Desarrollo sin Pobreza. PNUD.

**AMERICA LATINA HOGARES Y PERSONAS BAJO LAS LINEAS
DE POBREZA E INDIGENCIA SEGUN AREAS URBANA Y RURAL
1970 - 1986 (En miles)**

| HOGARES | 1970 | 1980 | 1986 |
|-----------------------------|---------|---------|---------|
| TOTAL AMERICA LATINA | | | |
| Total Hogares | 56,000 | 73,926 | 85,717 |
| Hogares bajo L.P. | 22,400 | 25,587 | 31,806 |
| % hogares bajo L.P. | 40 | 35 | 37 |
| Hogares bajo L.I. | 10,640 | 10,808 | 14,509 |
| % hogares bajo L.I. | 19 | 15 | 17 |
| AREAS URBANAS | | | |
| Total Hogares | | 50,115 | 61,098 |
| Hogares bajo L.P. | | 12,729 | 18,635 |
| % hogares bajo L.P. | 26 | 25 | 30 |
| Hogares bajo L.I. | | 4,260 | 7,000 |
| % hogares bajo L.I. | 10 | 9 | 11 |
| AREAS RURALES | | | |
| Total Hogares | | 23,811 | 24,619 |
| Hogares bajo L.P. | | 12,858 | 13,171 |
| % hogares bajo L.P. | 62 | 54 | 53 |
| Hogares bajo L.I. | | 6,548 | 7,509 |
| % hogares bajo L.I. | 34 | 28 | 30 |
| PERSONAS | 1970 | 1980 | 1986 |
| TOTAL AMERICA LATINA | | | |
| Total Población | 276,985 | 352,925 | 402,471 |
| Personas bajo L.P. | 129,800 | 143,772 | 175,124 |
| % personas bajo L.P. | 47 | 41 | 43 |
| Personas bajo L.I. | | 65,783 | 84,060 |
| % personas bajo L.I. | | 19 | 21 |
| AREAS URBANAS | | | |
| Total Población | | 230,37 | 276,496 |
| Personas bajo L.P. | | 70,241 | 99,539 |
| % personas bajo L.P. | | 30 | 36 |
| Personas bajo L.I. | | 25,341 | 38,709 |
| % personas bajo L.I. | | 11 | 14 |
| AREAS RURALES | | | |
| Total Población | | 122,552 | 125,975 |
| Personas bajo L.P. | | 73,531 | 75,585 |
| % personas bajo L.P. | | 60 | 60 |
| Personas bajo L.I. | | 40,442 | 45,351 |
| % personas bajo L.I. | | 33 | 36 |

FUENTES : Altimir, Oscar. "La Dimensión de la Pobreza en América Latina". Cuadernos de la CEPAL. ONU, Santiago de Chile, 1979
 CEPAL, PNUD. "Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años 80".
 Moya, Oscar. "América Latina, Proyecciones de Población". CELADE. Mimeo, Santiago de Chile, 1990.

CUADRO N° 4

HOGARES Y PERSONAS EN POBREZA,
SEGUN M.B.I. EN 11 PAISES DE AMERICA LATINA

| PAISES | AÑOS | TOTAL NACIONAL | | TOTAL URBANO | | TOTAL RURAL | |
|----------------------|------|----------------|------------|--------------|------------|-------------|------------|
| | | % HOGARES | % PERSONAS | % HOGARES | % PERSONAS | % HOGARES | % PERSONAS |
| ARGENTINA | 1980 | 22.3 | 27.7 | 18.7 | 23.4 | 41.9 | 48.9 |
| BOLIVIA | 1988 | 60.3 | 64.3 | 52.5 | 56.4 | 68.2 | 72.6 |
| COLOMBIA | 1988 | 34.1 | 39.5 | 15.1 | 18.1 | 51.3 | 57.0 |
| COSTA RICA | 1986 | 31.9 | 36.0 | 18.2 | 20.4 | 44.2 | 48.9 |
| ECUADOR | 1982 | 67.2 | 71.2 | 43.4 | 49.7 | 90.6 | 91.6 |
| HONDURAS | 1989 | 63.4 | 70.3 | 47.6 | 51.1 | 71.6 | 79.6 |
| NICARAGUA | 1985 | 63.1 | 69.4 | 48.1 | 54.8 | 81.1 | 85.9 |
| PERU | 1985 | -- | 57.2 | -- | 41.3 | -- | 87.0 |
| REPUBLICA DOMINICANA | 1984 | 55.6 | 61.3 | 42.9 | 49.7 | 68.9 | 73.2 |
| URUGUAY | 1985 | 22.0 | 27.1 | 19.9 | 24.7 | 40.8 | 47.6 |
| VENEZUELA | 1988 | 35.4 | 41.0 | 27.0 | 32.8 | 74.7 | 77.7 |

PUNTES: DANE, PNUD, UNICEF. "La Pobreza en Colombia". Bogotá, 1989.

DGEC. "Necesidades Básicas en Uruguay". 1988.

DGNV/SPP con base en datos encuesta socio-demográfica nicaragüense, 1985.

INDEC, "La Pobreza en Argentina". Buenos Aires, 1985.

PNUD, CEPAL, RLA/86/004. "Ecuador. Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas". 1989.

PNUD, RLA/86/004. "Diagnóstico socioeconómico y Magnitud de la Pobreza en República Dominicana". Santo Domingo, 1990.

PNUD, RLA/86/004. "La Pobreza en Bolivia". La Paz, 1990.

PNUD, RLA/86/004. "Magnitud y caracterización de la Pobreza en Honduras".

PNUD, RLA/86/004. "Pobreza y Política Social en Costa Rica". San José, 1990.

PNUD, RLA/86/004. Ministerio de la Familia. "La Pobreza en Venezuela", 1990.

PNUD, RLA/86/004. "La Pobreza en el Perú", 1990.

AMERICA LATINA - ALGUNOS PAISES PROPORCION DE PERSONAS POR TIPO DE INDICADORES DE NBI

| PAIS Y ZONA | AÑO | % DE PERSONAS CON | | | | | Personas con mas de una de una NBI | |
|-----------------------------|------|-------------------|----------------------|----------------------|-------------------|--------------------|--|------|
| | | NBI | Viviendas Inadec. | Sin serv. básicos | Hacina- miento | Ausent. escolar | Alta de- pend. ec. | |
| ARGENTINA | | | | | | | | |
| Total Nacional | 1980 | 28.0 | 10.8 | 6.1 | 10.9 | 3.2 | 8.5 | |
| Urbano | | 23.6 | 10.5 | 3.2 | 9.5 | 2.5 | 6.6 | |
| Rural | | 48.9 | 12.4 | 20.5 | 17.8 | 6.5 | 17.3 | |
| BOLIVIA | | | | | | | | |
| Total Nacional | 1976 | 73.9 | 37.9 | 52.1 | 27.9 | 9.2 | 15.1 | 45.1 |
| Urbano | | 61.7 | 24.4 | 50.5 | 26.5 | 2.6 | 8.2 | 34.6 |
| Rural | | 82.4 | 47.4 | 53.3 | 28.8 | 13.9 | 20.0 | 52.5 |
| COLOMBIA¹ | | | | | | | | |
| Total Nacional | 1988 | 64.3 | 27.0 | 39.4 | 27.3 | 11.9 | 6.7 | 32.9 |
| Urbano | | 56.4 | 17.5 | 38.5 | 28.6 | 6.8 | 4.3 | 27.0 |
| Rural | | 72.6 | 36.9 | 40.3 | 25.9 | 17.3 | 9.3 | 39.0 |
| ECUADOR² | | | | | | | | |
| Total Nacional | 1973 | 70.2 | 31.2 | 30.3 | 34.2 | 31.0 | 29.0 | 44.9 |
| Urbano | | 58.9 | 28.6 | 12.0 | 26.7 | 22.3 | 20.0 | 30.6 |
| Rural | | 87.9 | 35.3 | 60.0 | 46.4 | 45.1 | 43.5 | 67.8 |
| HONDURAS | | | | | | | | |
| Total Nacional | 1985 | 45.0 | 13.8 | 21.8 | 19.4 | 11.5 | 15.9 | 22.8 |
| Urbano | | 32.3 | 7.3 | 8.8 | 16.1 | 6.8 | 12.4 | 12.6 |
| Rural | | 71.8 | 27.3 | 49.0 | 26.4 | 21.4 | 23.5 | 44.4 |
| NICARAGUA | | | | | | | | |
| Total Nacional | 1982 | 71.2 | 20.0 | 56.9 | 32.2 | 9.5 | 13.8 | 50.1 |
| Urbano | | 49.7 | 5.4 | 28.1 | 24.3 | 5.6 | 12.8 | 28.9 |
| Rural | | 91.6 | 34.0 | 84.3 | 39.7 | 13.2 | 14.8 | 70.2 |
| HONDURAS | | | | | | | | |
| Total Nacional | 1989 | 70.3 | 4.8 | 29.9 | 54.0 | 13.9 | 22.7 | 37.8 |
| Urbano | | 79.6 | 8.8 | 23.8 | 33.8 | 5.6 | 10.0 | 23.1 |
| Rural | | 51.1 | 2.9 | 32.8 | 63.8 | 17.9 | 28.9 | 44.9 |
| NICARAGUA | | | | | | | | |
| Total Nacional | 1985 | 69.4 | 27.3 | 34.4 | 18.8 | 48.1 | 38.8 | |
| Urbano | | 54.8 | 12.3 | 28.0 | 9.4 | 35.4 | 23.2 | |
| Rural | | 85.9 | 44.2 | 41.6 | 29.4 | 62.5 | 56.5 | |

AMERICA LATINA - ALGUNOS PAISES PROPORCION DE PERSONAS POR TIPO DE INDICADORES DE NBI

| PAIS Y ZONA | AÑO | % DE PERSONAS CON | | | | | | Personas con mas de una NBI |
|----------------------|------|-------------------|----------------------|----------------------|-------------------|--------------------|-----------------------|--------------------------------------|
| | | NBI | Viviendas Inadec. | Sin serv. básicos | Hacina- miento | Ausent. escolar | Alta de- pend. ec. | |
| PERU | | | | | | | | |
| Total Nacional | 1981 | 55.5 | 13.1 | 28.2 | 31.4 | 13.6 | 15.6 | 27.3 |
| Urbano | | 38.6 | 6.6 | 7.4 | 25.6 | 8.2 | 8.5 | 11.2 |
| Rural | | 87.2 | 25.2 | 67.0 | 42.3 | 23.8 | 28.7 | 57.5 |
| R.DOMINICANA | | | | | | | | |
| Total Nacional | 1984 | 61.3 | 28.3 | 7.7 | 30.6 | 2.8 | 37.7 | 31.3 |
| Urbano | | 49.7 | 20.3 | 3.3 | 21.5 | 1.8 | 28.9 | 18.2 |
| Rural | | 73.2 | 36.6 | 12.3 | 40.0 | 3.9 | 46.7 | 44.7 |
| URUGUAY ² | | | | | | | | |
| Total Nacional | 1981 | 27.1 | 7.5 | 10.0 | 10.6 | 1.8 | 3.7 | |
| Urbano | | 24.7 | 5.4 | 8.2 | 10.8 | 1.7 | 3.3 | |
| Rural | | 47.6 | 24.7 | 25.4 | 9.5 | 3.1 | 7.1 | |
| VENEZUELA | | | | | | | | |
| Total Nacional | 1981 | 46.2 | 16.2 | 16.0 | 17.9 | 9.8 | 26.2 | 23.3 |
| Urbano | | 39.6 | 11.3 | 11.4 | 15.1 | 7.1 | 21.1 | 17.0 |
| Rural | | 81.1 | 41.8 | 40.1 | 32.7 | 23.7 | 52.7 | 56.0 |
| Total Nacional | 1988 | 35.4 | 12.1 | 18.5 | 15.6 | 3.4 | 11.2 | 16.6 |
| Urbano | | 27 | 7.7 | 9.6 | 13.9 | 2.4 | 7.6 | 10.1 |
| Rural | | 74.7 | 32.5 | 59.9 | 23.7 | 8.2 | 28.2 | 46.9 |

¹ Excluye Censo Indígena

² Para estos países con más de un índice en servicios, se toma el mayor.

FUENTES: DANE, PNUD, UNICEF. "La Pobreza en Colombia". Bogotá, 1989

DGEC. "Necesidades Básicas en Uruguay". 1988

DGNV/SPP con base en datos encuesta socio-demográfica nicaraguense, 1985.

INDEC, "La Pobreza en Argentina". Buenos Aires, 1985

PNUD, CEPAL, RLA/86/004. "Ecuador. Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas". 1989.

PNUD, RLA/85/004. "Diagnóstico socioeconómico y Magnitud de la Pobreza en República Dominicana". Santo Domingo, 1990.

PNUD, RLA/86/001. "La Pobreza en Bolivia". La Paz, 1990.

PNUD, RLA/86/004. "Magnitud y caracterización de la Pobreza en Honduras".

PNUD, RLA/86/004. "Pobreza y Política Social en Costa Rica". San José, 1990

PNUD, RLA/86/004. Ministerio de la Familia. "La Pobreza en Venezuela", 1990

PNUD, RLA/86/004. "La Pobreza en el Peru". 1990



