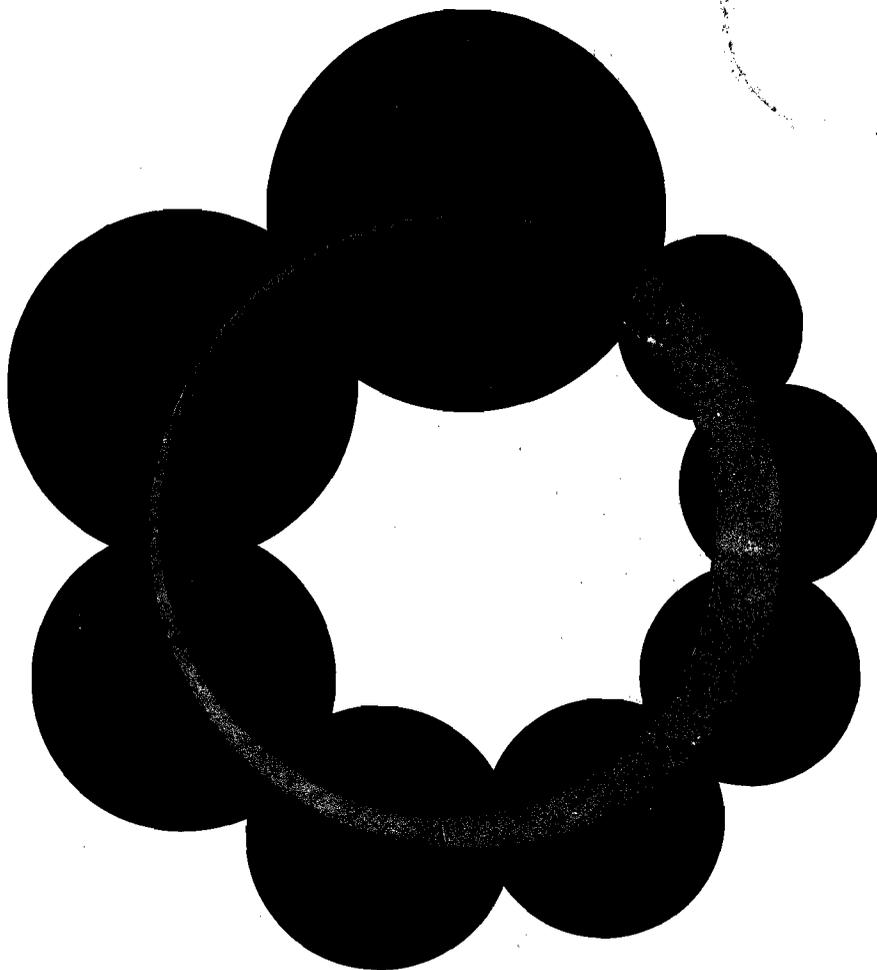


c.2

LC/MEX/5.2

# PROYECTOS CONTRA LA POBREZA



COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE









Distr.  
GENERAL

LC/MEX/G.2  
7 de mayo de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

## PROYECTOS CONTRA LA POBREZA



**NACIONES UNIDAS**

**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
UNIDAD DE DESARROLLO SOCIAL**

**México, 1991**

Esta publicación se realizó gracias al financiamiento del  
Gobierno de los Países Bajos

## INDICE

Página

Presentación	.....	7
Capítulo I:	PROYECTOS DE LA ESTRATEGIA CONTRA LA POBREZA EN MEXICO Y EN CENTROAMERICA EN EL UMBRAL DE LOS NOVENTA.....	11
	1. Magnitud del problema.....	11
	2. Líneas de acción contra la pobreza.....	12
	3. Acciones cívicas y comunitarias.....	14
	4. Los proyectos analizados.....	14
	5. ¿Qué hemos aprendido?.....	18
Capítulo II:	PROYECTOS PRODUCTIVOS CONTRA LA POBREZA.....	21
	Programa de asistencia crediticia para el sector informal con el sistema FEDECACES de Cooperativas de Ahorro y Crédito de El Salvador, Héctor David Córdova.....	23
	1. Antecedentes.....	23
	2. Descripción del proyecto.....	24
	3. Operación del crédito.....	25
	4. Principales características del Programa de Asistencia Crediticia y Técnica.....	26
	5. Avance y resultados actuales.....	28
	6. Conclusiones y recomendaciones.....	29
	El proyecto agrícola de la Asociación para el Desarrollo Rural Integral de Retalhuleu, Guatemala, Edgar Ramírez.....	31
	1. Presentación.....	31
	2. Los actores del proyecto.....	31
	3. La producción agrícola en la costa sur.....	33
	4. Origen del proyecto.....	33
	5. Descripción de la experiencia.....	34
	6. Análisis de los retos de la intervención institucional.....	36
	Guatemala: La microempresa, una alternativa de desarrollo (Programa SIMME), Yasid Barrera Santos.....	41
	1. Introducción y antecedentes.....	41
	2. Respuesta del gobierno al sector informal....	42
	3. Fase preparatoria.....	43
	4. Los objetivos.....	43
	5. Metas previstas.....	44

6.	Logros.....	45
7.	Principales problemas.....	46
8.	Readecuaciones del programa sobre la marcha..	46
9.	Factores de éxito.....	47
Honduras: Cooperativa Agropecuaria Morocelí Limitada, Gautama Fonseca.....		
		49
1.	La cooperativa.....	49
2.	La situación actual.....	51
3.	Resultados últimos de la experiencia.....	56
El Tepehuaje: Proyecto de desarrollo integral en una comunidad rural de Morelos, México, Naara Alcauter, María Antonieta Ferreira y María de los Angeles Hernández.....		
		59
1.	Antecedentes.....	59
2.	Caracterización general de la comunidad.....	60
3.	Objetivos del proyecto.....	61
4.	Metodología.....	62
5.	Estrategia.....	63
6.	Etapas desarrolladas.....	64
7.	Operación del proyecto.....	65
8.	Evaluación del desarrollo del proyecto.....	67
9.	Cumplimiento de objetivos.....	71
10.	Principales dificultades.....	71
Proyecto de abastecimiento y producción "San Francisco de Asís" desarrollado en las condiciones de la guerra en Nicaragua, Julio Flores Coca.....		
		75
1.	Características generales de la población....	75
2.	El Proyecto "San Francisco de Asís".....	76
3.	Evaluación del desarrollo del proyecto.....	81
4.	Balance y perspectivas inmediatas del proyecto.....	85
Epílogo.....		89

## PRESENTACION

La preocupación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por las expresiones difundidas de la pobreza no han mermado en el curso del tiempo. Al contrario, las restricciones estructurales y las contingencias que han ocurrido en la última década acentuaron considerablemente las inquietudes de esta Comisión por las insuficiencias sociales críticas que se traducen no sólo en el visible incremento de la gravedad de este particular problema sino que ponen en tela de juicio la viabilidad y la estabilidad en general de las sociedades latinoamericanas. Sin embargo, el carácter, los alcances y el énfasis de estas preocupaciones han cambiado al compás de nuevos estudios y experiencias sobre la pobreza y los pobres, de modo que se justifica con amplitud presentar nuevas perspectivas.

En los trabajos que la Comisión efectuó hace algo más de una década,<sup>1/</sup> en torno a la pobreza en sus diversas y penosas modalidades, todavía se consideraba la posibilidad de que el propio crecimiento agregado, si fuera suficientemente dinámico, habría de traducirse en capacidades más amplias de gasto social y en vehículos no gubernamentales de transferencia intersectorial y transgeneracional de los ingresos. En este contexto se depositaba incuestionada confianza en las acciones correctoras del Estado para el caso de que estos mecanismos redistributivos no funcionasen con espontaneidad y acierto.

La crisis de los años ochenta tornó insostenibles ambos supuestos. No se incrementó el presupuesto del gasto social significativamente ni las iniciativas gubernamentales pudieron corregir distorsiones e imperfecciones en la difusión social del bienestar. Por el contrario, los dramáticos trastornos de la última década tuvieron impactos adversos desproporcionados entre las masas indigentes, mal organizadas o apenas protegidas como para resistir estos regresivos impactos.<sup>2/</sup>

Caracterizó también a esta primera etapa de los estudios de la Comisión la propuesta de "teorías explicativas de la pobreza" que, en general, la vinculaban con el carácter socialmente excluyente del crecimiento latinoamericano, y la persistencia de desequilibrios estructurales y de imperfecciones en los mercados que necesariamente alentarían la difusión de la pobreza crítica. Incluso se llegó a plantear la pregunta si las pautas prevalecientes de expansión y modernización económicas aparejaban necesariamente el incremento de la marginalidad social.

En el umbral de la década de los noventa se percibe en la región un cambio de perspectiva. Se acepta, primero, que la expansión de las economías depende de factores extremadamente complejos vinculados con las nuevas

---

1/ Por ejemplo, S. Molina y S. Piñera, La pobreza en América Latina: Situación, evolución y orientaciones de política (E/CEPAL/Proy.1/1), 20 de junio de 1979 y La pobreza: Descripción y análisis de políticas para superarla (E/CEPAL/Proy.1/R.51), 4 de octubre de 1982.

2/ Véase, A. Menjivar y J.D. Trejos, La pobreza en América Central, FLACSO, San José, Costa Rica, 1990.

interdependencias gestadas por el comercio internacional y que, para aprovechar los beneficios que almacenan, los países latinoamericanos deben resolver satisfactoriamente varias "crisis eslabonadas de transición" hacia nuevos patrones de desarrollo y de organización económica, social e institucional. En segundo lugar, se ha debilitado la convicción de que el Estado pueda y tienda a intervenir unilateralmente, en esta coyuntura, en la sociedad y en los mercados para eliminar insuficiencias acumuladas, inclinación y tendencia que abrió cauce a menudo, en otras circunstancias, a un "asistencialismo" social contraproducente. Hoy parece confiarse más en las iniciativas que los propios marginados pueden emprender para modificar su desafortunada situación, sin subestimar por cierto los efectos complementarios de un conjunto selecto de políticas macroeconómicas y macrosociales puestas en marcha por los gobiernos. Y en fin, ya no se trata de sugerir ambiciosas teorías sobre el síndrome de la pobreza, que presumiblemente la explicarían a cabalidad preparando el camino a soluciones viables, sino de exponer hipótesis de trabajo de acotado alcance, aptas para describir y ponderar algunas características de los pobres en situaciones bien definidas y señalar proyectos concretos que podrían auxiliarles.

El recuento de casos que este libro presenta se ajusta a esta nueva perspectiva que aborda específicamente a México y a Centroamérica. No se pretende exponer argumentos --y mucho menos recetas-- con infalible justeza, ni apoyar exclusivamente la firme reorientación del gasto gubernamental en campos sociales. Se trata más bien de exponer y alentar proyectos --productivos, financieros y comunitarios-- de pequeña escala, iniciados, evaluados y formulados por sus propios protagonistas, que desde las mismas bases del orden social procura mejorar su precaria situación. De los testimonios de los mismos gestores de estos proyectos se extraen lecciones tanto específicas como generales, de modo que puedan reiterarse y difundirse en otras áreas y países con los debidos ajustes de circunstancias y contextos.

Con este espíritu, los días 5 y 6 de noviembre de 1990 se llevó a cabo en Tegucigalpa, Honduras, el "Seminario de Proyectos contra la Pobreza", gracias a la generosa iniciativa y apoyo del Gobierno de los Países Bajos. <sup>3/</sup> Precedió a este encuentro una reunión de expertos convocada por la Subse de la CEPAL en México, <sup>4/</sup> que precisó las limitaciones de las políticas económicas y sociales que prevalecieron en los ochenta y que arrojaron, como una de sus consecuencias, expresiones multiplicadas de pobreza extrema en México y en Centroamérica, países que corresponden, junto con otros, al área de labores de esta Subse de.

Se hizo hincapié en los foros señalados en las iniciativas y en las líneas de acción encaminadas a elevar la producción y la productividad de los sectores privados pobres o empobrecidos, que constituyen un problema crónico y acumulativo en estos países. Los proyectos y sus protagonistas de la

---

<sup>3/</sup> Véase, CEPAL/Gobierno de los Países Bajos, El aporte de los proyectos a la estrategia contra la pobreza, e Informe del seminario de proyectos contra la pobreza (LC/MEX/R.265(SEM.37/8)), 27 de diciembre de 1990.

<sup>4/</sup> CEPAL, Informe de la Reunión de Expertos sobre estrategias contra la Pobreza (LC/MEX/R.159/Rev.1(SEM.29/6/Rev.1)), 17 de julio de 1989.

citada región, tanto en México como en Centroamérica, fueron escogidos conforme a criterios amplios. Las acciones reseñadas en este libro pueden parecer, a primera vista, accidentales o aisladas; sin embargo, traducen una lógica de reestructuración social puesta en vigor en los países mencionados, que se intentará caracterizar en este texto.

Naturalmente, el material empírico que aquí se reúne, además de las consideraciones conceptuales que se ofrecen, procura constituir un modesto aporte a las invaluable acciones de otros organismos internacionales, las organizaciones privadas y las instituciones académicas. Este esfuerzo se suma a los visibles empeños de los gobiernos de estos países que tienen el designio de combatir las incrementadas carencias que abruman a las grandes mayorías de la población. Estos empeños tuvieron elocuente expresión en la Declaración de Antigua, suscrita por los Presidentes de Centroamérica (17 de junio de 1990), y se recogieron operacionalmente en el Plan de Acción Económico de Centroamérica (PAECA), que solicita minimizar los costos sociales del ajuste estructural.

Se consigna, al cabo de estas notas preliminares, un franco reconocimiento a uno de los países más pobres de la región --Honduras-- cuyo gobierno dispuso generosa hospitalidad para la realización de este Seminario.



## I. PROYECTOS DE LA ESTRATEGIA CONTRA LA POBREZA EN MEXICO Y EN CENTROAMERICA EN EL UMBRAL DE LOS NOVENTA

### 1. Magnitud del problema

En el curso de las primeras tres décadas posteriores a la posguerra, México y los países centroamericanos registraron una dinámica expansión económica que, en parte, descansó en las pautas tradicionales de la actividad agroexportadora y, en parte, en los nuevos impulsos irradiados por la industrialización acelerada --caso de México-- y la integración regional de los mercados en la región centroamericana. A pesar de las limitaciones intrínsecas de los módulos de crecimiento adoptados por los países, se dispararon procesos dinámicos de modernización productiva, de urbanización y de desarrollo regional que diversificaron a la actividad y a los estratos sociales, con saldos positivos en la ampliación del ingreso agregado. En paralelo, los servicios educativos, salud, vivienda y alimentación mejoraron sustancialmente cualitativa y cuantitativamente. Sin embargo, a semejanza de otros países latinoamericanos, las repercusiones de estos avances no se difundieron equitativamente en la población mexicana y centroamericana. Las razones de ello deben encontrarse en imperfecciones y desequilibrios seculares de las pautas de crecimiento y la asimilación social, desigual y excluyente, de la expansión económica.<sup>5/</sup> Así, amplias fajas de la población fueron marginadas de los beneficios del avance material e institucional. La pobreza se extendió a por lo menos un tercio de los habitantes, y en algunos países afectó a la mitad de la población. Estimaciones efectuadas hacia finales de 1980 indicaban que el 60% del Istmo se inscribía en la categoría de "pobreza extrema" (visible incapacidad para satisfacer necesidades nutricionales), con diferencias por países (25% en Costa Rica y 68% en Honduras y El Salvador). En promedio, el 38% de los centroamericanos experimentaba condiciones de extremo desamparo a principios de los años ochenta. En cuanto a México, casi la mitad de su población se localizaba, en la década de los setenta y principios de los ochenta, en los sectores definidos como pobres y el 19% conocía la pobreza extrema. Por cierto, el auge petrolero arrojó beneficios que se concentraron en algunos estratos y regiones, pero no se filtraron con amplitud.

Como es de suponer, la severa crisis de los ochenta acentuó el deterioro social apuntado; a la pobreza acumulada se sumaron los "nuevos pobres". En efecto, las políticas de ajuste y estabilización que se pusieron en marcha hacia fines de la década pasada aparejaron altos costos sociales (inflación, desempleo, recortes del gasto gubernamental compensatorio) que alejaron la esperanza de remediar la magnitud y la suerte de los marginados de un modo significativo. Por el contrario, la pobreza comenzó a crear círculos viciosos de desamparo, desnutrición, analfabetismo y daños ambientales que interactuaron perversamente. Así, descalabros e ineficiencias en un área (como educación) acentuaron las incidencias negativas en otras (como salud, nutrición y vivienda).

---

5/ Sobre México, véanse Consejo Consultativo del Programa Nacional de Solidaridad, "El combate a la pobreza", El Nacional, México, 1990, y Gabriel Siri, Retos de la política de ataque frontal de pobreza en Centroamérica, México, febrero de 1990.

Aunque los instrumentos de medición de las insuficiencias sociales difieren en México y en Centroamérica, la pobreza presenta sin embargo órdenes de magnitud comparables. Hacia 1990, los mexicanos caracterizados como pobres llegaron a 24 millones y los que cayeron en la extrema indigencia representaban 17 millones. En cuanto a Centroamérica, según estimaciones centradas en 1985, el porcentaje ascendió dramáticamente en Guatemala (83%) y más aún en El Salvador (87%) por la militarización de los conflictos políticos en este país. Algo más bajo fue el porcentaje en Honduras (79%), y en Nicaragua (69%) pese a las incertidumbres y daños traídos por los conflictos armados y por la consiguiente reducción de los recursos dedicados a la actividad productiva. Costa Rica continuó revelando porcentajes relativamente inferiores (28%).

Cabe indicar que esta pronunciada vulnerabilidad social propició un vasto desplazamiento migratorio desde Centroamérica que se estima en dos millones y medio de personas; algo menos de la mitad se instalaron en México y en Belice y la mayoría en Estados Unidos. También hay que considerar transferencias internas de población dentro y entre los países del Istmo, debido a incertidumbres económicas y las vicisitudes de los conflictos bélicos. Naturalmente, en el corto y mediano plazo los movimientos migratorios agravaron la vulnerabilidad de las unidades familiares que debieron quedarse en los lugares de origen; con el tiempo, la población trasplantada empezó a remitir auxilios económicos a las familias de origen, remesas que aliviaron apremiantes situaciones familiares.

## 2. Líneas de acción contra la pobreza

Al agravarse la extrema vulnerabilidad social a fines de los ochenta, <sup>6/</sup> se pusieron en marcha diversos programas de combate a la pobreza. Por una parte, los gobiernos procuraron disminuir las cargas de la crisis y del reajuste sobre los grupos de menores ingresos mediante fondos de inversión social, con el fin de garantizar un mínimo que sostenga el bienestar. <sup>7/</sup> Algunos de ellos iniciaron programas complementarios de reformas institucionales para facilitar el flujo de los recursos en favor de las mayorías. A las tareas gubernamentales se sumaron acciones cívicas y comunitarias, ampliándose el número de proyectos dirigidos a atender grupos

---

<sup>6/</sup> Es oportuno señalar que, en términos internacionales, América Latina presenta índices de pobreza inferiores a los del Sur Asiático y a los del Africa al Sur del Sahara (Banco Mundial, World Development Report 1990-Poverty, Washington, 1990). Sin embargo, estas cifras relativas deben ponderarse a la luz de las expectativas que se han difundido en América Latina en torno a un progreso socialmente generalizado. Además, el contraste entre carencias extendidas en amplias porciones de la población y la holgura consumista de minorías convierte a la pobreza y a los pobres en poderosos vehículos de desasosiego social. Otra es la situación de las regiones apuntadas.

<sup>7/</sup> Véase, CEPAL, Política macroeconómica y pobreza (Estudio del impacto de instrumentos seleccionados de política macroeconómica en el caso de Guatemala) (LC/MEX/L.113), 4 de agosto de 1989.

de menor ingreso. 8/ Cabe recordar, en fin, tareas de organizaciones internacionales que iniciaron acciones para aliviar la pobreza, especialmente en los países aquejados por una extendida pobreza. 9/

De este modo, la estrategia contra la pobreza empezó a sustentarse en una red de acciones en donde participan gobiernos, organizaciones cívicas y comunitarias y la comunidad internacional. En cada uno de estos niveles se procura generar una dinámica que conduzca a reducir la pobreza mediante actividades interrelacionadas. Sin embargo, todavía es prematuro evaluar resultados de estos empeños que, como se dijo, apenas se inician. Se dan en seguida algunos ejemplos de iniciativas gubernamentales.

En 1989, El Salvador dio a conocer su Programa para el Desarrollo Social, que se tradujo en algunas acciones en 1990, a saber: la selectividad del gasto público con el fin de aumentar su eficiencia; la puesta en marcha de un Fondo de Inversión Social con el fin de rebajar los costos del ajuste; la reestructuración de los Ministerios de Salud y Educación Pública, con el fin de ampliar la atención al público sobre bases permanentes y, finalmente, el establecimiento de un Sistema de Información Social, que evalúe regularmente los avances de las políticas sociales.

En Honduras se instituyó, en marzo de 1990, el Fondo Hondureño de Inversión Social, cuyo propósito principal es reducir el costo del ajuste a la crisis de los ochenta. Todavía no se conocen acciones significativas.

En Guatemala se ha diseñado un Fondo de Inversión Social así como una serie de reformas que se espera poner en marcha en 1991.

En julio de 1990, Costa Rica publicó su Programa de Promoción Social con los siguientes objetivos: compensar los efectos de las políticas de estabilización y reacomodo estructural en los sectores de más bajos ingresos; fomentar el desarrollo de proyectos socioproductivos con el fin de generar empleo e ingresos permanentes que eleven el nivel de vida de grupos pobres; mejorar los mecanismos de redistribución del ingreso en favor de la población sumida en la pobreza crónica; establecer tarifas de los servicios básicos que favorezcan a los grupos marginados, y mejorar la eficiencia de los recursos humanos, materiales y financieros con que cuenta el sector público para la asistencia y el desarrollo social. En México se ha establecido el Programa Nacional de Solidaridad cuyo objetivo fundamental es atender, por la vía de la selectividad del gasto público, las necesidades de los grupos indigentes y promover transformaciones productivas que les permitan generar un mayor ingreso. Nicaragua es el único caso en donde no existe, por el momento, un programa específicamente diseñado para atender a la población pobre.

---

8/ Véase, CEPAL, El Salvador: El estado de la pobreza y lineamientos de política para afrontarla (LC/MEX/R.269), 18 de diciembre de 1990, y El estado de la pobreza en Honduras y lineamientos de política para afrontarla (LC/MEX/R.250), 11 de octubre de 1990.

9/ Véase, CEPAL, Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta (LC/L.533), Santiago de Chile, 31 de mayo de 1990.

### 3. Acciones cívicas y comunitarias

Las acciones cívicas y comunitarias tienen amplia tradición en México y Centroamérica. Modalidades informales de solidaridad han estado presentes en la vida comunitaria de estos países en cuanto a mecanismos de sobrevivencia social. La agudización de la crisis fortaleció estas modalidades y se iniciaron otras en forma de proyectos relativamente articulados.

Como el propósito principal del Seminario de Proyectos contra la Pobreza organizado por la CEPAL fue precisamente intercambiar experiencias entre protagonistas de algunos de estos proyectos --conservando en lo posible la fresca voz de sus expositores-- se trató en efecto de encontrar rasgos que estarían condicionando el éxito relativo de los proyectos, aparte de la posibilidad de difundirlos a otros contextos regionales o nacionales. Es claro que la determinación de los factores de éxito o de fracaso resulta particularmente importante para una estrategia acertada de combate a la pobreza.

### 4. Los proyectos analizados

El Gobierno de los Países Bajos y la Subsede en México de la CEPAL coincidieron en que en el Seminario se presentara un mosaico de proyectos que fueran representativos de las condiciones prevalecientes en México y en Centroamérica, con el propósito de analizar si los factores que habrían contribuido al buen desempeño de los proyectos y al consiguiente mejoramiento de los niveles de ingreso de la población involucrada eran factibles de repetirse. Con este fin se seleccionaron dos tipos de proyectos: aquellos directamente relacionados con innovaciones productivas y los que se sustentan fundamentalmente en apoyos financieros.

En el grupo de proyectos productivos se escogieron los siguientes: Desarrollo Integral Rural de Retalhuleu (Guatemala); la Cooperativa Agropecuaria Moroceli Limitada (Honduras); El Tepehuaje (México), y "San Francisco de Asís" (Nicaragua). Los proyectos de apoyo financiero fueron: el programa SIMME (Guatemala) y el programa de asistencia crediticia para el sector informal mediante el sistema FEDECACES (El Salvador).

El origen de cada uno de estos proyectos es diverso, pero en casi todos los casos un agente externo a la comunidad promovió acciones que permitieron mejorar (o evitar que se continuara deteriorando) la situación económica y organizacional. El proyecto de Retalhuleu, por ejemplo, fue impulsado por el Instituto para el Desarrollo Económico Social de América Central con el fin de apoyar a cinco comunidades en la costa sur occidental de Guatemala a través de cultivos independientes anuales, y no sólo durante seis meses como era hábito. La Cooperativa Moroceli emanó de la organización no gubernamental INVEST (Servicios Económicos y Financieros) que promovió una reorganización de la cooperativa con el propósito de procurar un ingreso más estable a lo largo del año mediante la diversificación de cultivos, el desarrollo de hatos ganaderos, la construcción de vivienda y la mejor comercialización de los productos. En El Tepehuaje, el Fideicomiso para el Desarrollo Rural de Morelos tuvo la iniciativa de apoyar a una comunidad campesina marginada para que lograra reorganizarse y para definir sus alternativas de desarrollo, empleo e ingreso, así como para fortalecer sus

estructuras organizativas, participar en la dinámica de la región e identificar y poner en acción técnicas adecuadas. En San Francisco de Asís, el Instituto de Investigación, Educación Popular y Desarrollo Alternativo NITAPLAN-UCA promovió el proyecto con el fin de frenar el proceso de empobrecimiento y desamparo a que estaba sometido el municipio; se planteó elevar el nivel de vida a través de la rearticulación del modelo informal de sobrevivencia campesina que había sido fuertemente deteriorado por efecto de la guerra.

En el caso de los proyectos financieros, el programa SIMME de Guatemala siguió a una decisión gubernamental para echar a andar un esquema de apoyo al desarrollo de la pequeña y mediana empresa a nivel nacional, y en el Programa de Asistencia Crediticia para el Sector Informal, la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FEDECACES) decidió instrumentalizar el programa para pequeños productores y comerciantes en las cooperativas afiliadas.

Característica común a casi todos estos proyectos fue su inicio y desarrollo desde abajo, promovido por organizaciones de base u organismos no gubernamentales. La excepción es el programa de apoyo a la microempresa en Guatemala que provino de una decisión gubernamental para fortalecer al sector informal de la economía. Finalmente se observó que los proyectos productivos se dirigieron directamente a zonas rurales, en tanto que los financieros tuvieron cobertura nacional.

a) Proyectos productivos

Al analizar estos proyectos se observa que existen algunos rasgos comunes en su instrumentación. En efecto, en todos los casos se buscó elevar el nivel de ingreso de la comunidad a través del mejoramiento de su organización. Sus miembros debieron buscar opciones para inducir un aumento o diversificación de la producción agrícola. No todos tuvieron éxito en el alcance de estos objetivos.

En el siguiente cuadro se presenta el proyecto, la meta que se planteó y los resultados obtenidos.

Proyecto	Meta	Resultados
El Tepehuaje	Incrementar la producción de maíz de 700 kg por hectárea a 1.5 toneladas por hectárea	Se logró una producción de 3.2 toneladas por hectárea
Cooperativa Agropecuaria Morocelí	No se fijó meta	Se pasó de una producción de 20 quintales a 36 por manzana
Desarrollo Integral Rural de Retalhuleu	Se programó una producción de 3,640 quintales de maíz y 504 quintales de ajonjolí	Se obtuvieron las cantidades previstas en 1989 y se prevé que en 1990 se triplique la producción de maíz y se cuadruple la de ajonjolí
Proyecto de Abastecimiento y Producción "San Francisco de Asís"	Se esperaban rendimientos de 60 quintales de maíz por manzana	Se obtuvieron sólo 40 quintales en promedio

Como se puede observar, en todos los casos, con excepción de San Francisco de Asís, se logró incrementar la producción. Cabe preguntar ¿cuáles fueron los elementos que permitieron u obstaculizaron el logro de las metas? En El Tepehuaje --el proyecto más exitoso en términos de los incrementos a la producción-- un elemento fundamental para la obtención de estos rendimientos mayores consistió en el aliento de un proceso de autogestión que permitió una reorganización de la comunidad y la visualización de alternativas en la producción. Al anterior se sumaron los siguientes factores: apoyos institucionales a partir de los proyectos identificados por los campesinos; definición clara del cumplimiento de los compromisos y responsabilidades que cada una de las partes contrajo; constitución de un solo canal de comunicación entre campesinos, equipo técnico e instituciones de apoyo; el manejo de esquemas flexibles financieros de inversión de acuerdo con los tiempos y requerimientos de la planeación participativa, y congruencia y homogeneidad de criterios entre la coordinación del proyecto y el equipo técnico asesor.

En la cooperativa agropecuaria Morocelí, uno de los factores del éxito emana de las decisiones tomadas regularmente por la mayoría de los asociados, una vez que todos los miembros fueron enterados de los asuntos sometidos a deliberación colectiva. El crédito agrícola supervisado y lo que se denomina asistencia técnica práctica coadyuvaron por cierto al adelanto de este proyecto.

En el caso guatemalteco de Retalhuleu, sus aciertos se vinculan a los siguientes factores: claridad de propósitos y voluntad de acción en los

primeros pasos de la formulación del proyecto por parte de sus actores, y aportes de los beneficiarios y organizaciones amigas que gozaban de la confianza de los directivos locales; también fueron efectivos los enlaces entre las instancias de servicio con el financiamiento directo; el intercambio de experiencias en materia de producción y de comercialización, y el vínculo con agencias de financiamiento. En este caso particular fue sumamente importante el respaldo de instancias externas no gubernamentales, sin las cuales la iniciativa local habría fracasado.

El proyecto San Francisco de Asís, a pesar de que no logró aumentar la producción a los niveles esperados, permitió apoyar a la población campesina del municipio de Matiguás en su lucha por sobrevivir en medio de la guerra. En estos casos de intensa violencia militar se tienen que utilizar patrones subsidiados de producción que deben modificarse cuando las incertidumbres de la guerra cesan. Elemento decisivo que favoreció a este proyecto consistió en la dotación de tierra a los miembros de la comunidad.

Se deduce de estos casos que los proyectos productivos para elevar el nivel de ingreso de la población dependen de una correcta organización interna de grupos afectados por la pobreza. Por añadidura, ellos deben definir los objetivos de los proyectos y los canales de mando y de comunicación con las instancias que otorgan apoyo al proyecto para procurar fluidez. En todos los proyectos se obtuvo ayuda externa que contribuyó a la reorganización comunitaria. De este modo, el proceso de cambio resultó de la confluencia de soportes externos con las iniciativas de los propios afectados.

#### b) Proyectos de apoyo financiero

El programa guatemalteco SIMME tuvo como objetivo integrar los esfuerzos del gobierno con los del sector privado para impulsar la actividad empresarial en el sector informal. Se pretende atender en 1990 a 20,000 empresarios con crédito, capacitación y asesoría. Hasta el tercer trimestre de 1990 se habían orientado a 15,000 microempresarios con capacitación, asesoría, asistencia técnica, crédito y apoyo permanente a la organización gremial y económica. El éxito de este programa se explica por el respaldo gubernamental, por la definición precisa de los objetivos, por la capacitación que se ofreció a los empresarios, por la atención personalizada al empresario y, en fin, por la intensa campaña publicitaria que se llevó a cabo en el inicio del programa.

En el caso de FEDECACES, además de las tareas tradicionales que realiza la Federación, se decidió poner en marcha un proyecto específico bajo el nombre "Programa de Asistencia Crediticia para Pequeños Productores y Comerciantes". Se seleccionaron a 300 miembros de la Federación, que fueron motivados a la creación y expansión de pequeñas unidades de producción artesanal, comercial y de servicios. Se consiguió una aportación de 250,000 quetzales de los cuales el cooperante externo concedió el 80% y la Federación el 20%. A la fecha se ha efectuado una evaluación preliminar del Programa entre 80 usuarios, que encontró que la rentabilidad de la inversión en los proyectos realizados fue superior al 15%. Estos usuarios gozaron de un mejor acceso al crédito en montos suficientes (el 75% de los usuarios recibieron sumas no mayores de 3,000 dólares) y en plazos razonables,

permitiéndoles reducir costos y aumentar volúmenes de ventas con mayor estabilidad. El programa se sustentó en la flexibilidad en la concesión del crédito para facilitar la generación de ingresos y empleo, más que para financiar una actividad en particular. Otro factor positivo que fortaleció al proyecto fue la organización cooperativa, que posibilitó alcanzar áreas mayores tanto urbanas como rurales, y garantizó que los recursos llegaran a los beneficiarios. Repárese en que el apoyo crediticio se extendió en un "paquete integrado" por educación, capacitación, asistencia técnica y seguros.

El éxito de estos proyectos financieros dependió en buena medida de la política financiera del gobierno central, que permitió en el programa SIMME el financiamiento al sector informal y, en FEDECACES, el desarrollo del crédito cooperativo en favor de grupos marginados. En este último proyecto fue sumamente útil la creación de un fondo especial, con el fin de no arriesgar los recursos de la Federación (la morosidad en este caso fue de sólo 7%, cifra sumamente reducida). En ambos casos, los créditos se otorgaron acompañados de capacitación y de atención personalizada, circunstancia que evitó una alta morosidad y explica su éxito.

##### 5. ¿Qué hemos aprendido?

Las discusiones del Seminario trajeron consigo algunas lecciones que podrían abrir caminos para emprender nuevas acciones en el combate a la pobreza. En este encuentro se hizo evidente que la promoción de estos proyectos emanó de agentes externos que se sintieron grandemente comprometidos por las contrapartes internas, permitiendo desarrollar acciones participativas, especialmente en lo referente a los proyectos productivos. Esta situación no se verificó en el programa SIMME, que dependió de los promotores; por este motivo no se puede asegurar que alcanzarán en el futuro capacidad de autogestión. Se reiteró en el seminario que es preciso cuidar que los proyectos no se sustenten en un paternalismo contraproducente, puesto que cuando se retira el apoyo sin una sólida organización comunitaria no se obtiene la eficiencia esperada; incluso, muchos de estos proyectos podrían desaparecer. En este contexto se enfatizó que la participación de la mujer dispensa mayor permanencia a los proyectos; de aquí la necesidad de incorporarla con amplitud.

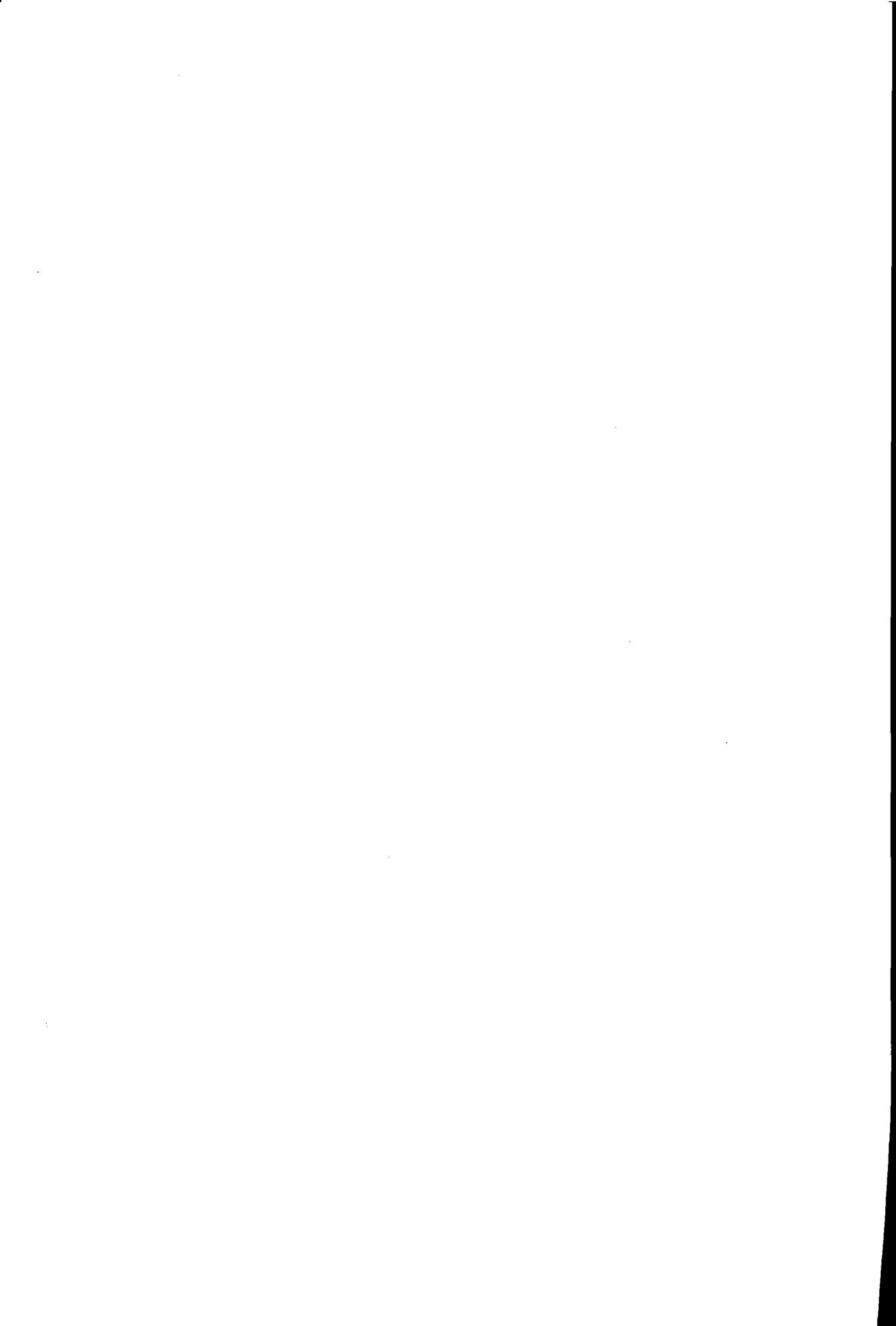
Se concluyó en la necesidad de realizar cambios institucionales que den permanencia a los proyectos, incorporando no sólo actividades industriales sino también servicios y comercio.

Para lograr la autogestión se señaló que es necesario impartir capacitación, ya que la mayor parte de los proyectos están ligados a asistencia financiera y técnica, pero se descuida en muchos casos el fomento de la capacitación autogestiva. Así, se subrayó la necesidad de reorientar la educación global con criterios más regionales y sectoriales. Se apuntó también como necesidad esencial que los proyectos estén ligados a servicios básicos y preserven la equidad; deben concebirse por lo tanto como programas municipales que capaciten y extiendan tecnología rural al hombre del campo. Esta capitalización de los recursos humanos se traducirá ulteriormente en la buena marcha de los proyectos.

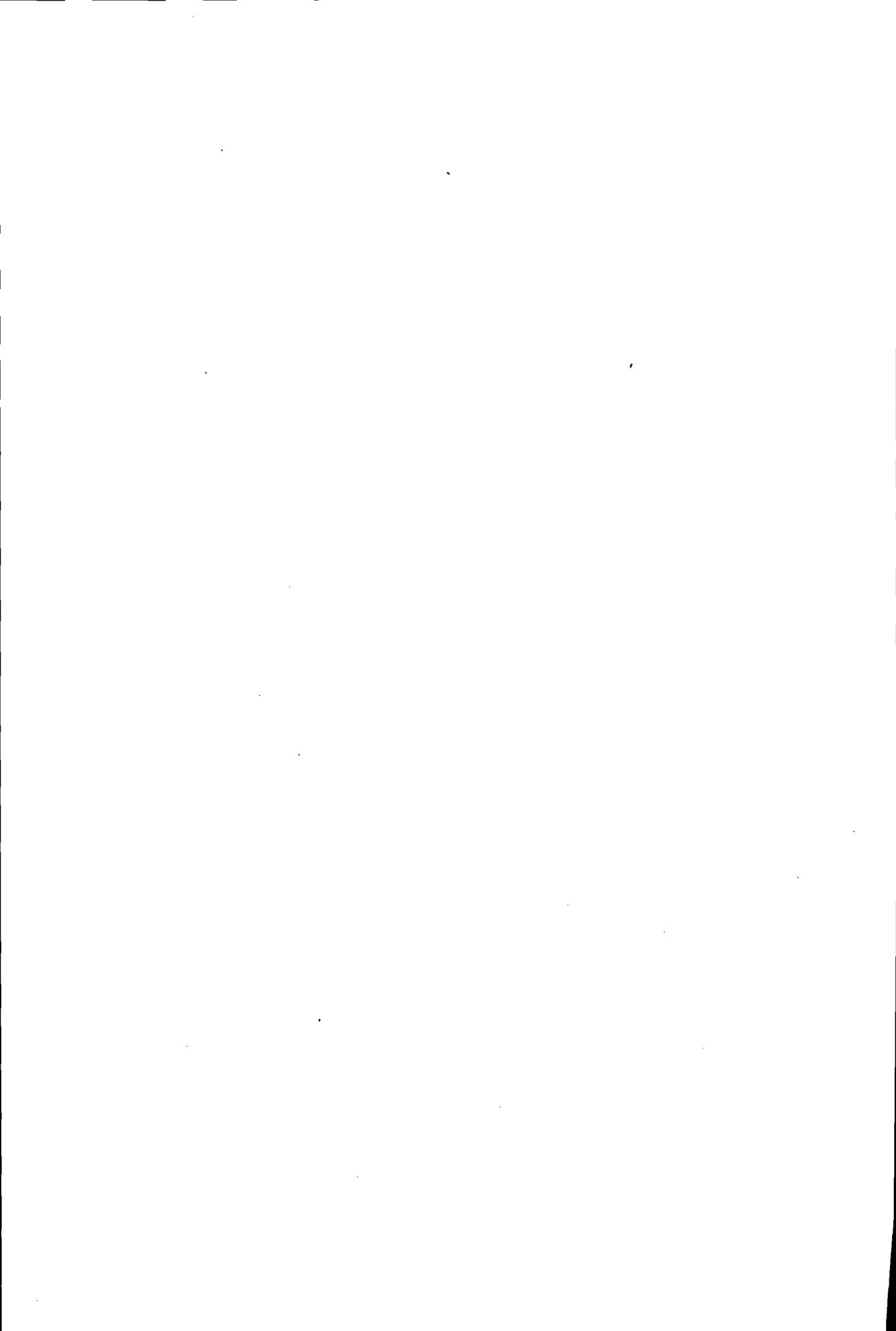
Se consideró, por añadidura, que es sumamente importante la cuestión financiera, que debe incluir subsidios temporales. Se tomó conciencia de que es más conveniente dar fácil acceso al crédito en vez de ofrecer subsidios. Se recomendaron asimismo esquemas flexibles de financiamiento.

En las deliberaciones se mencionó que convenía impulsar proyectos comunales vinculados a una estrategia global; así los proyectos modernizarían a la comunidad desde el inicio. Será útil, por consiguiente, organizar foros adicionales que difundan experiencias tanto a nivel nacional como regional en América Latina y el Caribe, y que consideren proyectos de tamaño adecuado que permitan su repetición y multiplicación, en el corto, mediano y largo plazo.

Finalmente, los participantes en el Seminario coincidieron en que era necesario buscar fórmulas adecuadas para la participación del gobierno en los proyectos productivos, incluyendo organizaciones no gubernamentales aunque no cuenten con programas definidos. Obviamente, la óptima concertación de los actores de estos proyectos multiplicará los frutos de la ayuda internacional.



## II. PROYECTOS PRODUCTIVOS CONTRA LA POBREZA



PROGRAMA DE ASISTENCIA CREDITICIA PARA EL SECTOR INFORMAL CON EL SISTEMA  
FEDECACES DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO DE EL SALVADOR

Héctor David Córdova \*/

1. Antecedentes

Las cooperativas que integran la Federación de Asociaciones Cooperativas (FEDECACES) son 48 en la actualidad; 35 en el área urbana y 13 en la rural. Esas cooperativas también se pueden agrupar en 26 de vínculo abierto y 22 de vínculo cerrado. En general, las 48 cooperativas afiliadas a FEDECACES reúnen a más de 20,000 miembros diseminados a nivel nacional.

Los miembros de las cooperativas presentan características heterogéneas, pues si bien su influencia es mayormente urbana, reúne a asociados cooperativistas que pueden ser obreros, empleados, campesinos, comerciantes, amas de casa, vendedores de mercados, profesionales, maestros y pequeños, micros y medianos empresarios industriales o agrícolas y comerciantes. Por su tamaño, las cooperativas federadas se clasifican de la siguiente manera:

a) 13 cooperativas grandes (capital social mayor al millón de colones y más de 500 socios);

b) 13 cooperativas medianas (capital social entre un millón de colones y 200,000 colones), y

c) 16 pequeñas (capital social menor a los 200,000 colones).

Del total de cooperativas afiliadas a FEDECACES, alrededor de cinco se encuentran inactivas por diferentes circunstancias, entre las cuales cabe indicar:

a) La violencia imperante en la zona, que no les permite el desarrollo de ninguna actividad.

b) La muerte o desplazamiento masivo de asociados que obtuvieron préstamos hasta ahora irrecuperables. El desplazamiento se ha efectuado tanto por la vía jurídica como por la del reclamo del seguro, debido a que es difícil establecer su estatuto legal.

c) Mala administración en el pasado, que dejó a la cooperativa en situación de insolvencia y de iliquidez, difícil de recuperar.

Dada la dinámica política del país, FEDECACES se ha visto en dificultades para la obtención de fondos que no comprometan su autonomía, situación que ha limitado la atención a la creciente demanda de recursos por

---

\*/ Gerente General de la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FEDECACES), de El Salvador.

parte de los asociados usuarios, quienes en su mayoría forman parte del sector social desplazado del sector formal de la economía.

La enorme brecha entre las necesidades de créditos del sector informal y la existencia y accesibilidad a recursos financieros para este sector justificaron la creación del proyecto "Programa de Asistencia Crediticia para Pequeños Productores y Comerciantes".

Los microempresarios con frecuencia recurren a prestamistas tan onerosos que les limitan la posibilidad de crecimiento y desarrollo de sus actividades generadoras de ingresos, y consecuentemente de las mejoras en el nivel de vida y en el progreso familiar.

Por otro lado, es de reconocer que ante los problemas económicos y sociales, el sector informal constituye una forma no planificada pero efectiva de combatir el desempleo y generar la demanda de productos del sector formal.

## 2. Descripción del proyecto

El proyecto es un programa de asistencia crediticia para pequeños productores y comerciantes en las cooperativas afiliadas a la Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito de El Salvador (FEDECACES), institución ejecutora del proyecto, iniciado en 1988.

El costo total del proyecto es de 250,000 dólares, de los cuales el cooperante externo aportó 200,000 dólares y FEDECACES 50,000 dólares. Los fondos se dedicaron a la constitución de una línea revolvente de crédito y 50,000 dólares para el apoyo técnico requerido por el proyecto.

La meta del proyecto es establecer y apoyar un modelo repetible que proporcione acceso a los recursos financieros y asistencia técnica para actividades productivas de los grupos más pobres de la población a fin de aumentar el ingreso y crear empleo. El primer objetivo del proyecto es dar inicialmente asistencia financiera y técnica a 300 miembros del sistema FEDECACES para la creación o expansión de pequeñas unidades de producción artesanal, comercial o de servicio. El segundo objetivo es reforzar el desarrollo económico y social de FEDECACES y sus cooperativas afiliadas, a través de la administración eficiente de la línea de crédito y del fortalecimiento de su capacidad de asistencia técnica para actividades productivas.

Dada la red de cooperativas a nivel nacional, se escogieron seis cooperativas ubicadas en diferentes regiones:

a) Zona occidental: Cooperativa de Vendedoras del Mercado No. 2 (ACACSEMERSA) y Cooperativa de Micros y Pequeños Empresarios (SIHUACOOP);

b) Zona central: Cooperativa de Campesinos (CODEZA) y Cooperativa de Campesinos (CACCAO), y

c) Zona norte: Cooperativa Comunal de la Ciudad de Nueva Concepción, Chalatenango (ACACYPAC, N.C.).

### 3. Operación del crédito

De hecho, el referido proyecto ha confirmado una experiencia de más de 20 años de trabajo de las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

FEDECACES obtiene su capital mediante los aportes de las Cooperativas afiliadas. FEDECACES tiene un rango de Institución Financiera de Crédito (IFI) y por lo tanto llena los requisitos para recibir fondos del Banco Central de Reserva (BCR). Igualmente, FEDECACES opera con recursos obtenidos directamente de organismos internacionales. Estos fondos están disponibles para préstamos a los miembros de las cooperativas.

FEDECACES hace préstamos a las cooperativas afiliadas, usando las fuentes de fondos anteriormente mencionadas. Una vez obtenido el préstamo, la cooperativa representa a sus miembros.

La cooperativa empeña sus activos a la Federación como garantía de préstamos. Se requiere de una garantía adicional porque la cooperativa endosa a la Federación las fianzas proporcionadas por los miembros que han obtenido préstamos con fondos de ésta.

Existen dos etapas en el sistema de entrega de crédito: de la Federación a las cooperativas y de las cooperativas a sus miembros.

#### a) De la Federación a las cooperativas

i) Fase de aplicación. La cooperativa llena un formulario solicitando el préstamo. El formulario menciona el propósito del préstamo y cómo se le distribuirá entre sus miembros. La hoja de solicitud es recibida por la Federación y analizada por la división de crédito de la oficina de operaciones. En promedio, toma una semana para completar el análisis. Después de este trámite, la hoja de solicitud pasa al Gerente General para revisión. Este paso toma en promedio dos días. Finalmente va al Comité de Crédito para una acción final. El Comité de Crédito se reúne cada dos semanas, de modo que la decisión final sobre una solicitud de préstamo puede tomar de 15 a 30 días.

ii) Fase de instrumentación y desembolso. Una vez aprobado el préstamo, la Federación prepara el documento de préstamo. El primer desembolso generalmente se hace de inmediato. El número de desembolsos es determinado con base en la naturaleza del proyecto financiado. En esta etapa, FEDECACES puede proporcionar programas de educación y capacitación para el personal administrativo de las cooperativas.

FEDECACES establece como meta operativa que una solicitud de desembolso será resuelta en no más de una semana.

iii) Reembolso. Cuando el préstamo llega a su vencimiento, sin ser finiquitado, la Federación otorga un período de gracia de 30 días, antes de cargar un porcentaje adicional de interés penal sobre el saldo no pagado. Si la cooperativa es considerada incapaz de pagar la deuda, la Federación puede exigir la administración conjunta con la cooperativa hasta que el préstamo sea enteramente pagado.

b) De las cooperativas a sus miembros

i) Fase de aplicación. Un miembro llena un formulario. La solicitud es analizada, aprobada o desaprobada por el Comité de Crédito de la cooperativa. Este Comité usualmente se reúne dos veces al mes. Por lo tanto, la decisión puede tomar alrededor de 15 días.

ii) Fase de instrumentación y desembolso. Una vez que ha sido aprobada la solicitud, se prepara un documento de préstamo. El desembolso normalmente se hace en los días inmediatos. El prestatario además debe obtener el aval del préstamo.

iii) Fase de reembolso. Algunas cooperativas dan aviso del vencimiento del préstamo a sus miembros. Cuando hay morosidad, las cooperativas aplican un interés de recargo adicional. En algunos casos, se arreglan nuevas fechas de vencimiento a fin de extender el préstamo. Cuando el problema de reembolso se considera difícil, las cooperativas recurren a una acción legal para el cobro.

Los miembros pueden prestar fondos hasta por un múltiplo fijo de sus depósitos en la cooperativa. El coeficiente varía de tres a 10, dependiendo del propósito del préstamo.

4. Principales características del Programa de Asistencia Crediticia y Técnica

a) Las demandas de crédito deben incluir un estudio básico de factibilidad de la inversión y del mercado, para recibir crédito y asistencia técnica.

b) Los miembros deben contribuir con un mínimo de 10% del costo total de las actividades.

c) La suma de fondos del préstamo que administre cada cooperativa no excederá 7.5 veces el monto de fondos de la cooperativa depositados en FEDECACES.

d) FEDECACES, complementado con personal del proyecto, dispensa supervisión directa y asistencia técnica a la cartera de créditos de cada cooperativa participante y a los miembros de las cooperativas.

e) Los fondos individuales de préstamo establecidos en las cooperativas afiliadas están sujetos a las siguientes condiciones:

i) De la Federación a la cooperativa:

- Uso: Proveer dinero para capital de trabajo o capital de inversión a las cooperativas miembros para pequeña y mediana agroindustria, crianza de animales, industria artesanal y actividades industriales y comerciales.

- Plazo del crédito: Capital de trabajo: 36 meses, capital de inversión: 54 meses.
- Interés: 9% anual sobre saldos.
- Retiros: Durante los primeros seis meses de operación, de acuerdo con las necesidades de cada cooperativa.
- Garantías: Las cooperativas participantes asumen la responsabilidad por el pago completo de las cantidades prestadas en el caso de incumplimiento de uno de sus miembros.
- Asistencia técnica: Las cooperativas participantes aceptan recibir asistencia técnica de FEDECACES en áreas apropiadas.

ii) Cooperativas a miembros individuales:

- Cantidad máxima de cada préstamo: 6,000 dólares; cantidad mínima: 1,000 dólares.
- La tasa máxima de interés será de 15% anual sobre saldos no pagados.
- Los periodos máximos de préstamo serán: 30 meses para capital de trabajo y 48 meses para capital de inversión.

La aprobación de los préstamos está sujeta a:

- Que el receptor sea miembro de la cooperativa.
- Que el uso de fondos se limite a las actividades que representen la principal fuente de ingresos de los miembros.
- Que los miembros reciban asistencia técnica de FEDECACES y de la cooperativa así como visitas de supervisión.
- Que la actividad del préstamo demuestre una rentabilidad mínima del 15%.
- Los préstamos deben ser garantizados de la siguiente manera:
  - \* hasta 1,200 dólares: 1 fiador
  - \* hasta 3,000 dólares: 2 fiadores
  - \* más de 3,000 dólares: 3 fiadores y colateralmente garantía prendaria o hipotecaria.
- Los fiadores deben cubrir el monto del crédito en una relación de 1.5 a 1, y garantías colaterales en una relación de 1.25 a 1.

## 5. Avance y resultados actuales

El Programa se destina al microempresario, a las cooperativas y a la Federación. Se consideró acertado efectuar una evaluación preliminar del Programa en 80 usuarios, la cual incluye los siguientes aspectos: capital social, características de los miembros, empleo, adquisición de bienes de producción, nivel de vida familiar y rentabilidad.

A continuación se enumeran algunas consideraciones resultantes de la evaluación:

### a) Impacto del crédito en los usuarios

- i) La rentabilidad de la inversión fue superior al 15%.
- ii) Dos tercios de usuarios destinaron el crédito para fortalecer unidades existentes y un tercio a nuevas.
- iii) En la misma proporción se utilizaron los fondos en capital de trabajo y capital de inversión, respectivamente.
- iv) 75% de usuarios recibieron montos no mayores de 3,000 dólares.
- v) El acceso al crédito, en montos suficientes y plazos razonables, permitió reducir costos y aumentar volúmenes de ventas.
- vi) El 60% de ellos reportaron creación de empleos o mayor estabilidad de los existentes.
- vii) A nivel de familia, produjo ahorros del 10% sobre el crédito y mayor nivel de ingresos estables.
- viii) Incremento de expectativas y demanda más amplia de fondos.

### b) Impacto del crédito en las cooperativas

- i) Satisfacción de la demanda de servicios del usuario.
- ii) Incremento del capital social (ahorro forzado) en un 10% de los préstamos concedidos.
- iii) Incremento del número de asociados.
- iv) Mejora de la imagen de vigencia o efectividad de las cooperativas.
- v) Incremento de expectativas y mayor demanda de fondos.
- vi) Menor margen financiero con respecto a líneas tradicionales.

c) Impacto del crédito en FEDECACES

i) Fortalecimiento del patrimonio con las recuperaciones de la donación recibida.

ii) Incremento del volumen de operaciones.

iii) Atención al sector informal con una línea de crédito específico.

iv) Superación de obstáculos para atención al sector informal:

- Insuficiencia de recursos flexibles y adecuados al sector.

- Alto riesgo de las operaciones.

- Falta de recursos complementarios no reembolsables dirigidos a la educación capacitación y asistencia técnica.

v) Demostración de la efectividad de un programa crediticio para el sector informal, flexible, no dirigido, que contribuya a la generación de empleo e ingresos.

6. Conclusiones y recomendaciones

a) La organización cooperativa constituye una experiencia alternativa que con sus normas puede garantizar que los recursos lleguen a los usuarios finales previstos.

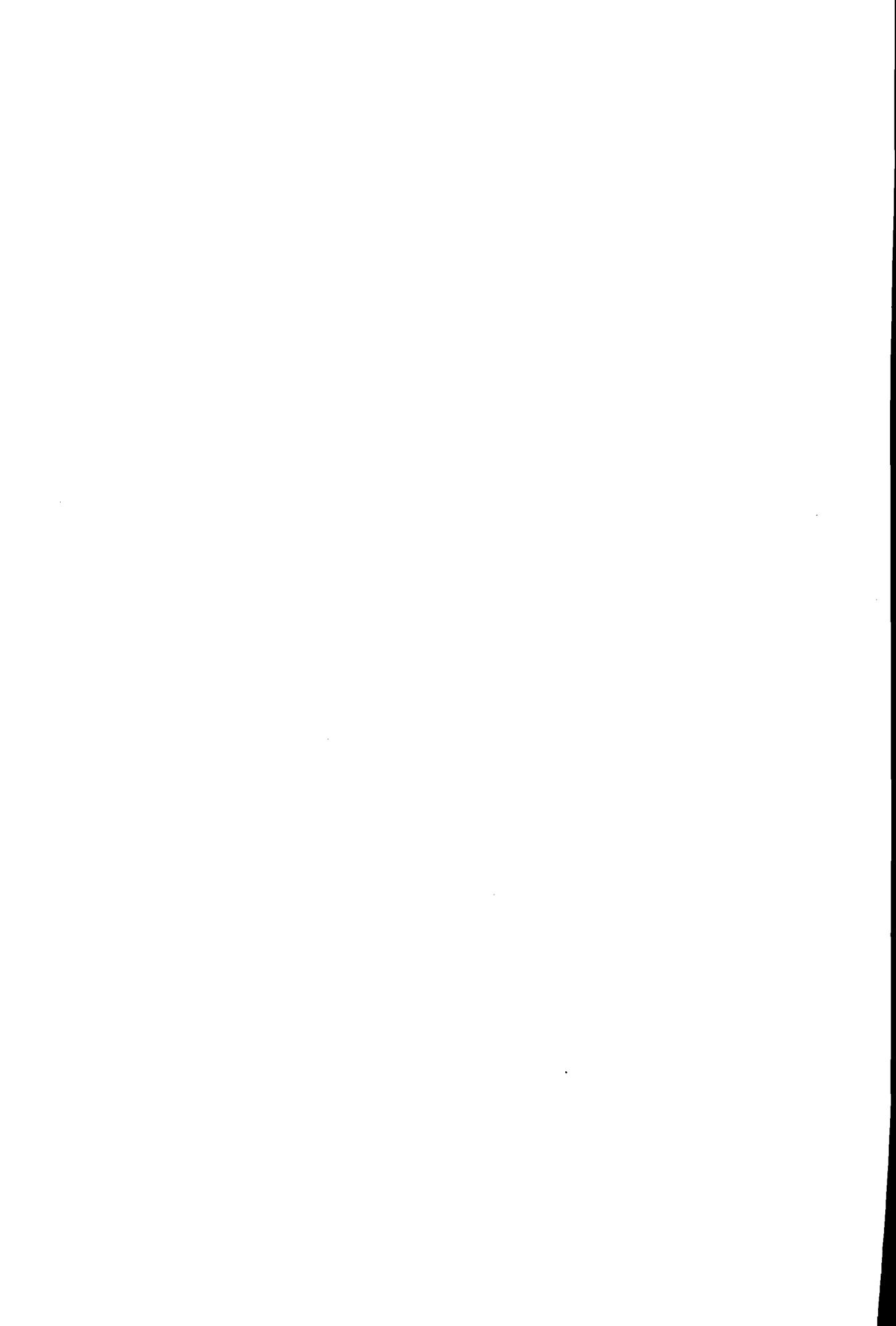
b) Toda línea de financiamiento orientada a sectores marginales deberá canalizarse a través de instituciones financieras de desarrollo en las que el sector mismo tenga participación en la toma de decisiones.

c) La línea de financiamiento deberá ser flexible, no dirigido en términos del tipo de actividad, pero sí con el propósito de generar ingresos y empleo.

d) Dado el alto riesgo de los sectores marginados del sector formal, deben protegerse las instituciones que los atienden, constituyéndose para la canalización de fondos una donación de capital o fideicomiso formal.

e) La red de cooperativas, tanto urbanas como rurales, promueve, con autonomía, la descentralización burocrática de las decisiones y la desconcentración de la población en las ciudades, reduciendo los costos de transacción en dinero y tiempo.

f) Es determinante que un programa de créditos se acompañe de componentes de educación, capacitación, asistencia técnica y seguros.



EL PROYECTO AGRICOLA DE LA ASOCIACION PARA EL DESARROLLO  
RURAL INTEGRAL DE RETALHULEU, GUATEMALA

Edgar Ramirez \*/

1. Presentación

En la perspectiva de la formación de cuadros dirigentes, líneas de asesoría y servicios, que caracteriza la experiencia educativa y promocional del Instituto para el Desarrollo Económico y Social de América Central (IDESAC), en sus 27 años de trabajo junto con sectores populares organizados de Guatemala, 10/ se analiza aquí un proyecto de producción de maíz y ajonjolí. Este responde a la necesidad expresada por los miembros de cinco comunidades, en igual número de aldeas del municipio y departamento de Retalhuleu, en la costa sur occidental de Guatemala, y protagonizada por unas 200 familias de obreros agrícolas.

Desde su inicio, este proyecto, ha presentado características cambiantes con relación a la población objetivo, el área de cultivo, y lógicamente también con respecto al valor de la inversión para la producción y la cosecha. Estos cambios se han traducido en evolución en la iniciativa local y han influido en una mejor organización para la administración y gestión de los recursos; la capacidad técnica entre los cuadros directivos de la organización campesina, por consiguiente, se ha enriquecido.

Por los resultados logrados entre 1989 y 1990, se considera este proyecto como una alternativa de apoyo a las estrategias de subsistencia de una población en condición límite de extrema pobreza; por añadidura, el proyecto y su ejecución en los próximos años presentan posibilidades de éxito tanto a nivel económico como organizativo, como se comprobará en esta exposición.

2. Los actores del proyecto

Como se indicó, el proyecto fue cambiando desde su arranque; a medida que se obtuvieron gradualmente resultados concretos y positivos, se incrementó el número de personas interesadas en el mismo. De 78 familias hace dos años se llegó a unas 200 para el plan de producción de 1991; en términos individuales, de un grupo de 390 personas iniciales, se llegó a 990 en la actualidad.

La mayoría de los obreros agrícolas proviene del altiplano occidental, son de origen maya, llevan más de 50 años en condición de migrantes permanentes en comunidades de la costa sur. Todos poseen un lote de entre

---

\*/ Miembro del Instituto para el Desarrollo Económico y Social de América Central en Guatemala.

10/ Véase en el anexo de este proyecto las funciones de este Instituto.

1,000 y 4,000 metros cuadrados donde tienen su vivienda en un patrón de asentamiento disperso. Para subsistir, se apoyan en dos formas de ingreso: la primera corresponde a seis meses al año de trabajo en fincas ganaderas, cafetaleras y algodonerías de la región o en el sur de México; la otra, durante los seis meses de invierno laboran en el cultivo de granos (maíz y ajonjolí) en su pequeño lote o en tierras arrendadas.

Los campesinos obtienen en las fincas el salario equivalente a un dólar por jornada de trabajo, es decir, que en seis meses apenas reúnen 180 dólares. En cambio, si trabajan en su lote o en tierra arrendada, el ingreso llega a 1.50 dólares por día, los cuales suman, en los seis meses, 270 dólares. Además, tienen una ganancia mensual neta de 80 dólares derivada de la producción propia durante este período. De este modo, los campesinos obtienen ingresos de 750 dólares, casi cuatro veces más que el salario obtenido por las labores en las fincas.

Al año, esto representa un ingreso de 930 dólares que en la actualidad corresponden a 4,650 quetzales.

Para situar este nivel de ingreso en el contexto nacional, donde el 87% de la población vive en condición de pobreza, y el 54% en condición de extrema pobreza, <sup>11/</sup> hay que tener en cuenta lo siguiente: la canasta básica (maíz, frijol, azúcar, leña y fósforo, sal, chile, y una aspirina) cuesta por día 13.50 quetzales para una familia de 6 personas, o sea, 4,860 quetzales al año.

Al hacer una comparación entre los ingresos descritos y el requerimiento mínimo de subsistencia, se concluye que los actores del proyecto se encuentran en una situación límite entre pobreza y extrema pobreza, sin acceso a otro tipo de servicio de salud, educación y transporte, salvo los marcadamente deficientes que ofrece el Estado.

La "década perdida" de los años ochenta ha agravado las condiciones de vida de estas cinco comunidades. Como respuesta a este considerable deterioro, con el "apoyo de agentes" pastorales y formas asociativas de organizaciones locales provenientes de campesinos indígenas del altiplano, estos obreros agrícolas optaron por buscar alternativas que les ayuden a enfrentar la crítica situación.

La primera iniciativa fue impulsar organizaciones locales en cada comunidad, para buscar apoyos externos que permitieran la implementación de proyectos a semejanza del Comité Pro-Mejoramiento, organización promovida por el Estado desde hace 50 años. Esta gestión, realizada en forma aislada, no obtuvo respuesta inmediata, razón por la cual se buscaron nuevos espacios de comunicación entre las instituciones locales que facilitaran mayor fuerza en las gestiones ante instancias externas de desarrollo. Es así como surgió la unificación de las organizaciones locales y la creación de una figura legal de dimensión intercomunal, la Asociación de Vecinos, bajo la cual encuentran hoy cobertura las expresiones consolidadas de organización local.

---

<sup>11/</sup> Datos oficiales de SEGEPLAN, 1987.

### 3. La producción agrícola en la costa sur

Para entender el desafío puesto por este proyecto de producción de granos, cabe mencionar algunas características del sistema agrícola en la costa sur de Guatemala.

a) Tenencia de la tierra. La mayor parte de la tierra fértil está en posesión de los grandes terratenientes. La costa sur occidental tiene las mejores tierras para el cultivo de productos de exportación como el café, ganado vacuno, hule y algodón. En esta parte del país se refleja con mayor claridad la concentración relativa de la tenencia de la tierra entre terratenientes y campesinos pobres: el 64.5% del total de tierra cultivable está en manos del 2.2% de los propietarios, incluyendo los agroexportadores. En el otro extremo, el 36% de la tierra está en manos del 98% de los propietarios agrícolas. <sup>12/</sup>

b) Tipos de actividades. Los más importantes de esta región de la costa son los pastizales y la ganadería, el café, algodón, caña de azúcar, y el hule, que principalmente representan cultivos de exportación. En menor escala, el ajonjolí y los pastos también se orientan a la exportación. Para el consumo local se cultiva el maíz efectuado principalmente por arrendatarios locales (como los actores de este proyecto), o migrantes temporales que bajan del altiplano en el invierno.

c) Condiciones de vida de la población en general. La costa es rica; tiene las ciudades más prósperas del país. Sin embargo, predominan condiciones de extrema pobreza, ya que la población representa la reserva de mano de obra para las grandes fincas, con salarios ínfimos de 360 dólares al año (muy por debajo del costo de la canasta básica) y sin suministro de vivienda propia. Además perduran condiciones laborales de opresivas; la mayoría de la población en la costa sufre malos tratos, lo que frena las posibilidades de organización para reivindicar los derechos básicos individuales y sociales establecidos por la Constitución.

### 4. Origen del proyecto

Teniendo en cuenta la problemática expuesta, surge en 1988 una iniciativa colectiva de arrendamiento de tierra y comercialización de granos.

El proyecto coincide esencialmente con la voluntad de mejorar las condiciones de vida (en particular la de estas familias de la costa sur) y con la aspiración de cultivar de forma independiente todo el año, y no sólo durante seis meses, como hasta ahora. El mayor problema que entorpece esta propuesta es la ausencia de acceso libre a un capital de trabajo para la renta de tierras y la posibilidad de su adquisición en el largo plazo. El financiamiento para la adquisición de insumos y el acceso a mejores precios de venta de cosechas en el mercado también encaran escollos por esta falta de capital.

---

<sup>12/</sup> Véase, El clamor por la tierra, Carta Pastoral de la Conferencia Episcopal de Guatemala, 1988.

Otro problema se presenta en la dinámica organizativa: para alcanzar una rentabilidad óptima, el proceso productivo exige formas colectivas de trabajo desde la siembra hasta la cosecha. Desafortunadamente, el deterioro de las condiciones de vida ha propiciado el desarraigo de los valores comunales, en detrimento principalmente de las formas organizativas requeridas para la producción.

Sin embargo, la apremiante necesidad de capital de trabajo ha hecho que los actores del proyecto llegaran a establecer algunos acuerdos colectivos para la subsistencia. Estos acuerdos han posibilitado una mayor capacidad de gestión ante terceros; es decir, obtención de crédito para el arrendamiento de tierras, para la compra al por mayor de insumos e instrumentos de labranza y para la comercialización directa al consumidor.

## 5. Descripción de la experiencia

A principios de 1988 se constituyeron formalmente las organizaciones locales comunales en los Comités Pro-Mejoramiento. En el mes de mayo del mismo año, estas organizaciones decidieron unificar las fuerzas aisladas de las cinco comunidades, para agruparse en una organización intercomunal, que representara los intereses de todas las comunidades, y cobrar mayor poder y posibilidades de apoyo de instancias externas. En este año, el trabajo de la organización consistió en la búsqueda de asesoría para la formulación de los proyectos y en la gestión financiera y de capacitación-formación de los cuadros directivos.

Estos primeros pasos han sido acompañados por un organismo no gubernamental (ONG) surgido a la vez de otra asociación de organizaciones locales en el altiplano; se trata pues de una nueva forma solidaria que se multiplica en Guatemala. <sup>13/</sup> De esta manera, asesores y la organización intercomunal del proyecto se abocaron al IDESAC para apoyar, en primera instancia, un plan de capacitación de los cuadros directivos, en la administración y en la gestión local. El IDESAC, en respuesta a las expectativas del grupo, se vio casi obligado a extender su acción de apoyo a la canalización de recursos financieros y al seguimiento general del proyecto, especialmente sus repercusiones futuras. La intervención institucional del IDESAC en este proyecto conlleva una dedicación de tres personas a un cuarto de tiempo completo. La asesoría técnica para la producción y la comercialización directa al consumidor, en un espíritu de intercambios de bienes entre costa y altiplano, corre a cargo de la ONG que se encargó del proceso de orientación y vigilancia del proyecto. Lo anterior evidencia la acción complementaria entre dos instancias no-gubernamentales para la mejor guía del proyecto.

En 1989, los actores del proyecto obtienen el primer financiamiento externo para el arrendamiento de tierra y la compra de insumos, con el fin de cultivar 56 manzanas de tierra, en beneficio de 78 familias. Se programó una producción de 3,640 quintales de maíz y 504 quintales de ajonjolí, con un

---

<sup>13/</sup> Véase, AVANCSO-IDESAC, ONGs, Sociedad Civil y Estado en Guatemala: Elementos para el Debate, 1990, págs. 33 y 34.

rendimiento respectivo de 65 y 9 quintales por manzana; al recolectar la cosecha, se obtuvo en efecto la cantidad prevista.

En términos de inversión se necesitaron 77,479.84 quetzales para producir la cantidad indicada, incluyendo el costo de la producción de ajonjolí que se siembra entre los surcos del maíz, pero se cosecha dos meses después del grano básico (con un rendimiento de 10 quintales de ajonjolí por manzana).

La venta de ambas cosechas arrojó los siguientes resultados:

Total de la inversión: 77,479.32 quetzales.

Valor total del ingreso por la venta: 147,290.00 quetzales.

Utilidad total: 69,810.68 quetzales.

Utilidad por familia: 894.00 quetzales.

Al comparar/cuantificar egresos e ingresos se comprueba que las expectativas de rentabilidad del grupo de 78 familias se cumplieron.

A nivel organizativo, los avances son también evidentes: la junta directiva de la organización intercomunal ha asumido las gestiones financieras y de asesoría técnica, la planificación, la ejecución, la evaluación y el control administrativo del proyecto, responsabilidades que han estado a la altura del reto productivo y de comercialización.

Durante 1989, el IDESAC inició un proceso de capacitación sobre aspectos de gestión y administración local, dirigido a los cuadros directivos de la organización intercomunal y comunal. Se han llevado a cabo encuentros con otras organizaciones de la región y del altiplano, con el fin de realizar jornadas de intercambio de experiencias, tanto a nivel organizativo como de análisis de futuros planes de comercialización directa al consumidor.

Los resultados positivos logrados han demostrado que la organización de pequeños productores es la única opción para hacer frente a la crisis económico-social.

En 1990, se incrementó el número de beneficiarios casi en un 100%; el número de manzanas a cultivar creció en un 200%. Sin embargo, a causa de la espiral inflacionaria, la falta de protección a los precios de los granos básicos y de capacidad de acopio, se teme hoy una utilidad menor por familia que el año anterior.

Como en la primera cosecha, el IDESAC ha seguido el proceso de capacitación y formación de los cuadros directivos. A la otra ONG le correspondió la asistencia técnica de producción y comercialización, con mejores perspectivas de abastecimiento directo a comunidades del altiplano.

Para 1991, se prevé incrementar el número de socios a 198 y casi triplicar el número de manzanas a cultivar, en relación al segundo plan, ya que se ha elaborado un proyecto que comprende 594 manzanas. Con la propuesta de construcción de algunos silos elementales, la tecnificación de la

labranza y la adquisición de un tractor, se espera poder generar mayor utilidad que en el 1990, a pesar de que las previsiones económicas en el país no son precisamente halagüeñas.

## 6. Análisis de los retos de la intervención institucional

Entre los principales apoyos externos con los que cuenta la organización intercomunal, protagonista del proyecto, se encuentran las organizaciones no gubernamentales (ONGs), cuya intervención se traduce en la capacitación de cuadros, asesoría para la planificación, y la gestión de financiamiento para la producción y comercialización. De la Iglesia emanan otras formas de apoyo en el proceso de formación humana amplia y general, que aquilata la toma de conciencia de los valores de una organización comunal fortalecida. Y en los ámbitos de la cooperación internacional, la ayuda se manifiesta a través de las ONGs, directamente involucradas en la dinámica social del proyecto.

Este se ha estructurado conforme a varios factores estrechamente vinculados y complementarios: primero, la claridad y la voluntad en los primeros pasos de la formulación del proyecto, donde se fertilizan mutuamente aportes de los beneficiarios y de organizaciones amigas, que gozan de la confianza de los directivos locales; después, en la etapa de planificación y gestión se deben tener expectativas muy concretas en cuanto a la obtención de recursos, por lo que intervienen además instancias de servicio con capacidad de financiamiento directo; tercero, en las fases de producción y comercialización se añade el vínculo con otras organizaciones similares, a efecto de intercambios de experiencias y, por último, en las fases de evaluación y reformulación de planes ampliados se deben lograr otros nexos con agencias de financiamiento.

Todo esto debe efectuarse con grandes esfuerzos de coordinación interinstitucional; de lo contrario se frustrarían las iniciativas de la organización local.

Para no glorificar a la acción local en forma excluyente, se debe reconocer que el éxito del proyecto, en este caso, ha dependido en gran medida de las instancias externas no-gubernamentales, sin las cuales la iniciativa local habría fracasado, o no le habría quedado más remedio que dirigir sus solicitudes a organismos gubernamentales, que por el momento no demuestran interés en secundar proyectos de esta naturaleza, por falta de recursos y por acciones claramente prioritarias en planes de producción en el altiplano.

Para garantizar el futuro del proyecto, su permanencia y su fortalecimiento, es importante prever mayores recursos financieros canalizados por otras instancias externas. Lo cual será importante más no suficiente ya que, si no se definen estrategias globales acordes con la realidad de las comunidades, se incurrirá en la dispersión y en la división de los beneficiarios.

El factor financiero aparece por lo tanto como determinante en este proceso; debe responder a la capacidad administrativa de la organización local; de lo contrario, la intervención externa, con la oferta de

financiamiento que se registre de los primeros pasos exitosos, fomentará situaciones de corrupción y descontrol administrativo.

Para contrarrestar la incidencia negativa de la considerable oferta de financiamiento externo es indispensable establecer:

a) Definición precisa de responsabilidades en el plan de capacitación-formación, en coordinación estrecha con todas las instituciones externas de apoyo;

b) Mayores niveles de tecnificación para la producción y comercialización;

c) Promoción de intercambio de experiencias con mayor variedad de otras iniciativas similares, y

d) Estrategias enmarcadas en trabajos más amplios de los gobiernos locales e instancias sectoriales del Estado (en este caso DIGESA e INDECA), a efecto de esquivar las repercusiones negativas de acciones importantes pero segregadas de su contexto global.



## Anexo

### INSTITUTO PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE AMERICA CENTRAL (IDESAC)

El IDESAC es una organización no gubernamental guatemalteca fundada en 1964. Su nombre surgió en el marco de la integración regional que avanza en los años sesenta, en el contexto del Mercado Común Centroamericano. Sus áreas de trabajo directo se despliegan en Guatemala.

Al cabo de más de 25 años de vida institucional en un entorno difícilmente previsible, los objetivos convergen hoy en:

- a) La formación de cuadros comunales y técnicos intermedios;
- b) La orientación de organizaciones de base territorial en el campo y la ciudad;
- c) La facilitación de recursos técnicos y financieros para la planificación, ejecución y administración de servicios habitacionales y ambientales, así como para la producción de consumo local;
- d) La prestación de asesorías jurídicas, técnicas y sociales, especialmente a organizaciones comunales e intercomunales, y
- e) El estudio y la investigación de la realidad política, económica, social y cultural en que viven los sectores populares, a efecto de analizar, sistematizar y divulgar sus experiencias de organización y desarrollo.

Desde mediados de los años ochenta, las áreas de trabajo del Instituto cubren:

- a) Comunidades indígenas y ladinas, de campesinos minifundistas de subsistencia, así como obreros agrícolas sin tierra, en los departamentos de Totonicapán, Sololá, San Marcos, Quetzaltenango, Retalhuleu, Chiquimula y Santa Rosa;
- b) Pobladores en asentamientos precarios del área metropolitana de Guatemala;
- c) Formas de coordinación interinstitucional, a nivel nacional, centroamericano y latinoamericano;
- d) *Dinámicas de educación popular para la capacitación, que contempla especialmente aspectos de administración local;*
- e) La realización de estudios, en coordinación con centros académicos, sobre metodologías en programas de desarrollo; sobre el papel de la mujer en comunidades rurales indígenas; sobre el rescate de tecnologías agropecuarias en condiciones de subsistencia; sobre el inquilinato en zonas centrales de la ciudad, y sobre movimientos sociales y gestión urbana, y
- f) La publicación de estudios, recopilación de documentos, material didáctico y de un boletín semestral.

El IDESAC cuenta con un personal fijo de 65 personas, entre profesionales y técnicos intermedios, distribuidos en cinco unidades operativas. Sus principales fuentes de apoyo financiero provienen de agencias de cooperación europeas.

### 1. Introducción y antecedentes

Guatemala inició a mediados de la década de los años ochenta un proceso democratizador después de ser interrumpido en 1954. El esfuerzo por recuperar la democracia se logra después de la realización de elecciones libres, donde el Partido Demócrata Cristiano gana las elecciones para un período de cinco años, el cual termina el 15 de enero de 1991. A la inclemencia vivida por el pueblo guatemalteco antes de 1985 hay que sumar el terremoto de 1976 que destruyó gran parte de las ciudades, causando serios problemas sociales y económicos. En ese momento muchos sectores de la población pasaron a una situación de sobrevivencia y se generó hacia el interior de la sociedad una organización para demandar sus derechos, que solamente se concretan hasta el año de 1985, con elecciones libres del pueblo para elegir su gobierno.

Los problemas de la economía, en el primer quinquenio de los años ochenta, se agravaron hasta llegar a una situación de plena crisis, la más prolongada y profunda en la historia guatemalteca. El período 1980-1986 revela una fuerte contracción económica que se tradujo en el decrecimiento del producto interno bruto, originándose una caída del ingreso por habitante que, en los inicios de 1986, representó un 18% con respecto al valor alcanzado en 1980; en la caída de la formación bruta de capital fijo en los sectores privado y gubernamental; en la evolución negativa de las exportaciones e importaciones; en una disminución de las reservas monetarias internacionales; en la multiplicación de la deuda externa, y en la devaluación fuerte de la moneda, alcanzando valores hasta de 5.50 quetzales por dólar. Al comenzar la década, la paridad era de un quetzal por dólar; los índices de inflación prácticamente eran desconocidos por la población y llegaron en 1985 y 1986 a 27% y 36%, respectivamente.

El año 1986 marcó la historia del país al lograrse detener el ritmo negativo y vertiginoso de los índices sociales y económicos, especialmente el del desempleo que llega a su punto máximo en 1985 con una tasa del 45.5% de la población económicamente activa. La situación de deterioro acumulada por tanto tiempo, y además progresiva, hizo que la mayor parte de la población sufriera las consecuencias, especialmente los sectores marginados obteniendo indicadores como los de 1985 donde 31% de las personas no satisfacía sus necesidades básicas y 71% de la población se encontraba en situación de pobreza. Agravan la situación el hecho de que un 50% de la población es analfabeta sin que se vislumbre la posibilidad de ingresar al proceso de aprendizaje y conocimiento por falta de recursos y capacidad del Estado.

---

\*/ Asesor Técnico Principal del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Proyecto "Apoyo al Programa Nacional de Microempresas".

Después de tomar posesión, el gobierno definió los principales problemas por los que atravesaba el país, encontrando unos de origen histórico y otros generados recientemente. Sobre ambos se deberán tomar medidas para buscar el equilibrio entre la desigualdad distributiva del ingreso y poder lograr un acceso equitativo a las oportunidades.

El Gobierno de la República presentó un programa denominado "Reorganización Nacional", donde establecía una etapa de inversión en organización social y en la multiplicación de empresarios que generaran nuevos puestos de trabajo, mayores ingresos para empresarios y trabajadores y permitieran la ampliación de los mercados locales e internacionales.

## 2. Respuesta del gobierno al sector informal

El denominado sector informal de la economía tuvo un papel importante y definitivo para permitir que la crisis profunda del país no fuera mayor; las microempresas y pequeñas empresas en su gran mayoría soportaron la economía, abasteciendo a los sectores con productos necesarios y recibiendo en sus unidades de producción la mano de obra expulsada de las medianas y grandes empresas que, por no poder mantener sus volúmenes de producción, debieron cerrar o disminuir los niveles de actividad para no salir del mercado. En 1977 existían en el país 2,000 empresas manufactureras formales; en 1986, el número era similar sólo que la cantidad de trabajadores era menor. Anualmente se incorporan a la fuerza de trabajo unas 100,000 personas que demandan empleo; esta mano de obra en su gran mayoría es absorbida por la microempresa y pequeña empresa, muchas de las cuales se encuentran en el sector informal de la economía. Los estudios realizados hasta la fecha identifican alrededor de 300,000 microempresas y pequeñas empresas en toda la República, convirtiéndose este sector en uno de los que más contribuyen a la generación de empleo y aporte importante al producto interno bruto. En 1977, el aporte del sector representaba un 8% del PIB; en la actualidad se calcula en un 20%.

El propósito del Gobierno de la República es lograr a largo plazo, bajo una estrategia adecuada, la construcción de una sociedad pluralista, democrática, solidaria y participativa, fortaleciendo para ello la acción ciudadana en los proyectos prioritarios que requiere el país. En este marco de referencia se planteó un programa económico con una orientación de crecimiento y desarrollo tanto hacia afuera como hacia adentro. En este último esquema, el gobierno enmarcó concretamente el programa de atención a la microempresa y pequeña empresa, haciendo de su decisión política una realidad y convirtiéndose en el corto plazo en uno de los principales programas. El inicio de la atención al sector informal comienza desde el mismo momento en que el gobierno presentó los lineamientos de su plan de desarrollo, concretando en el año de 1987 un programa de apoyo a la microempresa en el área metropolitana. La Vicepresidencia de la República es el organismo responsable del programa por la prioridad que el gobierno le otorgó, solicitando al propio señor Vicepresidente asumir el cargo de Director y Coordinador de una comisión nacional integrada por ministros de estado y representantes del sector público y privado.

Es a través de dicha comisión, creada bajo acuerdo gubernativo, que se adelanta la atención al sector de microempresa y pequeña empresa,

estableciendo un organismo de coordinación, control y evaluación, denominado Secretaría Técnica de la Comisión Nacional y creado con acuerdo vicepresidencial. Es el sector privado de desarrollo el que ejecuta directamente el programa a través de las ONGs, correspondiéndole al sector bancario la responsabilidad del otorgamiento de los recursos financieros. Participa activamente como ejecutor del área de capacitación y asesoría el Instituto de Capacitación y Productividad que se responsabiliza de los temas de orientación e instrucción.

Las actividades realizadas hasta la fecha muestran que es valioso el apoyo a estos sectores por lo que representa, en el corto plazo, la acción sobre el mejoramiento de ingresos, la distribución de los mismos y la generación de empleo a muy bajo costo. El crecimiento de muchas de las microempresas atendidas hace necesarias la apertura y atención a la pequeña empresa que es donde hoy están ubicadas muchas unidades apoyadas por el programa nacional. Con esta propuesta se cumple lo previsto por el gobierno al establecer, en su plan de atención a estos sectores, una estrategia geográfica y progresiva para ayudar efectivamente a la consolidación de pequeñas unidades de producción y a otras muy pequeñas denominadas microempresas que, según el documento promulgado por el gabinete de gobierno, representan un porcentaje mayor al 80% en la economía del país.

La atención a sectores de microempresa y pequeña empresa está considerada dentro de los objetivos prioritarios del gobierno; en su plan de desarrollo contempla fortalecer la actividad productiva y fomentar la participación de las empresas en la reactivación de la economía, como requisito para elevar el empleo y el ingreso de la población, mejorando sus niveles de vida y buscando con ello reducir la pobreza que padecen cerca de dos tercios de guatemaltecos.

Después de muchos intentos fallidos que perseguían atender a sectores desfavorecidos pero con posibilidades de crecer, y a fin de aportar alternativas para su desarrollo, es el SIMME el que se constituye en un elemento valedero y efectivo de lucha contra la pobreza.

### 3. Fase preparatoria

Este período se caracterizó por largas discusiones y debates permanentes sobre lo que debería hacer el programa, completando 10 meses de trabajo intensivo donde los sectores públicos y privados acordaron una acción conjunta.

### 4. Los objetivos

Frente a las necesidades y problemas por los que atraviesa la sociedad guatemalteca, el Gobierno de la República trazó los siguientes objetivos:

a) Incorporar a la estrategia nacional de desarrollo, aspectos específicos que busquen superar las limitaciones que impiden el crecimiento y desarrollo económico y social de los empresarios ubicados en el sector informal.

b) Establecer los mecanismos necesarios para el pago de la deuda social, a través de acciones orientadas a compensar la inversión que el país no ha realizado en el ser humano, con el fin de garantizar que la población satisfaga sus necesidades básicas, entre las que se incluye un empleo digno y un salario justo.

c) Integrar los esfuerzos del gobierno con los del sector privado (organizaciones no gubernamentales y bancos del sistema nacional) para impulsar el progreso del sector empresarial.

d) Generar puestos de trabajo para la población a la cual no llegan el desarrollo y los beneficios del sector moderno de la economía.

e) Crear oportunidades de participación a las clases empresariales de tamaños mínimos, buscando la división tradicional de las estructuras.

f) Generar soluciones masivas para atacar el problema del desempleo y la falta de ingreso.

g) Prestar un servicio integral al empresario en la solución de su problemática (capacitación, crédito, asesoría, apoyo a la comercialización e integración de base).

#### 5. Metas previstas

a) Integrar una estructura política, administrativa y operativa, ágil y capaz de adelantar un programa nacional.

b) Establecer el programa en todo el territorio nacional.

c) Cubrir en el primer año la ciudad capital con el programa dirigido a la microempresa y, a partir del segundo, el interior del país.

d) Iniciar en el segundo año los estudios para poder atender a la pequeña empresa.

e) Preparar un plan de desarrollo (5 años) para los sectores de microempresa y pequeña empresa.

f) Establecer a partir del segundo año el centro de negocios de los empresarios atendidos por el programa.

g) Atender a 20,000 empresarios con crédito, capacitación y asesoría antes de finalizar el año de 1990.

## 6. Logros

El actual gobierno concreta un programa que paulatinamente va dando sus resultados, haciendo efectiva la vinculación de organismos nacionales e internacionales para cumplir con la expectativa que los empresarios muy pequeños han forjado al ver que en sólo dos años y medio de impulso a estos sectores se han atendido alrededor de 15,000 microempresarios. Se les ha brindado además capacitación, asesoría, asistencia técnica, crédito y apoyo permanente a la organización gremial y económica. El impacto sobre el empleo ha sido definitivo pues se han generado cerca de 1.2 empleos directos por cada crédito otorgado y la consolidación de dos empleos promedio por cada empresa atendida. El programa se extendió a 19 de 22 departamentos que tiene el país y cubre en la actualidad 125 municipios. La participación de la mujer como beneficiaria del programa es importante, registrando en la actualidad una vinculación directa con un 30% de población femenina.

La actividad desarrollada hasta la fecha en la microempresa es halagadora porque vislumbra una gran posibilidad para que el gobierno alcance sus objetivos en la consolidación de la democracia y el avance hacia un desarrollo integral para la población guatemalteca.

En el marco de logros se pueden destacar los siguientes:

a) Integración y coordinación entre el sector público y el sector privado, creando un foro permanente de debates y acuerdos que vienen beneficiando a los sectores de empresarios sujetos del programa. En la actualidad se encuentran vinculados al programa un organismo coordinador denominado Secretaría Técnica, 13 ONGs, 13 bancos, un instituto nacional de capacitación y fundaciones que apoyan la capacitación y la asesoría a empresarios.

b) Participan en el programa 13 fuentes que suministran cooperación técnica y financiera, integradas por países amigos y organismos internacionales (AID, BID, FLACSO, INCAE, OEA, PNUD, gobiernos de Alemania, Bélgica, China, Israel, los Países Bajos y las fundaciones Friedrich Ebert y Hans Seidel).

c) Se tiene constituido un equipo técnico y administrativo integrado por personal nacional e internacional que diseña y apoya todas las actividades que se adelantan a nivel nacional.

d) Cobertura en 19 de los 22 departamentos que tiene el país y atención en 125 municipios.

e) Identificación de 40,000 empresarios y atención a 15,000 con crédito, asesoría y capacitación permanente.

f) Colocación de 14,500,000 dólares en crédito (promedio por tasa de cambio variable pasando de 2.50 a 5.50 quetzales por dólar en un lapso de dos años y medio).

g) Terminados los estudios para la instalación de un centro de acopio de materias primas para carpintería y otro para textiles así como el montaje de una comercializadora y un centro de máquinas.

- h) Montaje de una red de cómputo para el programa nacional.
- i) Creación de 18,000 nuevos empleos y consolidación de 30,000 empleos en las empresas atendidas (dos por empresa).
- j) Vincular a la mujer al desarrollo logrando la participación de un 30% como usuarias del programa.
- k) Contribución a la generación del producto interno bruto en un 0.85%, según datos del último estudio de impacto del programa.

#### 7. Principales problemas

Dentro de los problemas de mayor relevancia se pueden señalar los siguientes:

- a) El crecimiento de la cartera morosa, representando en la actualidad un 6.47% (dato a 30 de septiembre de 1990).
- b) Aumento de las tasas de interés, para lograr mantener tasas de mercado de 14% a una de 26% a partir del 1 de noviembre de 1990.
- c) Falta de material adecuado para preparar y capacitar al empresario.
- d) Dificultad para adecuar las instituciones de capacitación existentes a la realidad de empresario informal.
- e) Poca claridad en el aporte tecnológico que se le debe suministrar al empresario y estructura institucional inadecuada e ineficiente.
- f) Demora en la adecuación de la banca privada para atender estos sectores.
- g) Demora en la instalación y puesta en marcha del sistema de información de todos los aspectos seleccionados con el proyecto.
- h) Dificultad para efectuar acciones en el mercadeo.
- i) Gran parte de la población es analfabeta y ello dificulta trasladar conocimientos empresariales y tecnológicos.
- j) Dificultad en algunos períodos para disponer de recursos en caja.

#### 8. Readecuaciones del programa sobre la marcha

- a) La capacitación sistemática grupal fracasó por querer irradiar la misma metodología a toda la organización, y por la falta de capacidad del asesor para manejar grupos.
- b) El programa ha venido reacomodándose a una estructura más equilibrada para la toma de decisiones.

c) La atención crediticia que inicialmente se centraba en los empresarios, con potencial de mantenerse en el mercado y poder crecer paulatinamente, se complementa con un crédito de corto plazo para empresarios de subsistencia y con crédito de mayor cuantía para empresas que por haber crecido por acción del SIMME ya no son sujetas del programa, denominadas en este caso pequeñas empresas SIMME.

d) El programa, que inicia su actividad como un programa de tipo urbano, se convierte en programa nacional urbano rural después de dos años.

e) La metodología del programa va experimentando cambios a medida que se va tomando la experiencia de campo.

f) La mujer se convierte en eje importante del Programa al comprobar que en los créditos donde ella ha estado presente, la morosidad no se produjo o fue mínima. Con esta situación se adopta la norma de que todo crédito debe ir acompañado por una mujer fiadora.

g) El crédito tiende a disminuir con relación a los montos dados al inicio, pensando que lo más adecuado es llevar una política escalonada de crédito e iniciar el otorgamiento de crédito para materia prima, elemento de graduación y calificación en la acción al empresario.

#### 9. Factores de éxito

a) Decisión y apoyo político.

b) Disposición presupuestaria para el primer avance del programa.

c) Estructura institucional adecuada o dispuesta a enfrentar un programa de mucho riesgo que implica cambios bruscos en su quehacer cotidiano.

d) Filosofía y objetivos bien definidos y divulgados entre los operadores del sistema.

e) Capacitación profunda sobre el tema y creación de conciencia en la estructura organizacional.

f) Cuidado en la selección de personal y motivación permanente.

g) Avance geográfico paulatino iniciando por lo más cercano a la estructura institucional existente.

h) Control y evaluación permanente con participación de todos los implicados.

i) Estrategia rápida y efectiva frente a los países amigos y organismos nacionales e internacionales para obtener cooperación técnica y financiera.

j) Capacidad de adecuarse a cambios.

k) Investigación permanente y sobre el terreno.

- l) Acción personalizada en favor del empresario.
- m) Fuerte campaña publicitaria al inicio del programa.
- n) Integración sector público-sector privado.
- o) Metas claras para generar un ritmo de operación.
- p) Motivación salarial.
- q) Pasos rápidos entre el ofrecer y el otorgar.
- r) La figura del asesor empresarial.
- s) Zonificación y trabajo intensivo en áreas definidas.
- t) Transición de un gobierno militar a uno democrático.

1. La cooperativa

La experiencia a que este documento se refiere tiene que ver con la Cooperativa Agropecuaria Moroceli Limitada.

Su sede se encuentra en un lugar próximo a El Ojo de Agua, municipio de Moroceli, departamento de El Paraíso, Honduras. Son miembros de la misma 36 personas, de quienes dependen cerca de 250. La edad promedio de los socios es de 37 años. Se formó en 1980 y cuenta con personalidad jurídica.

a) Las tierras

En 1981, la Cooperativa compró a la señora Juanita Gutiérrez, Viuda de Callejas un predio de 250 manzanas. El Banco Nacional de Desarrollo Agrícola prestó el dinero necesario a la Cooperativa para la adquisición. Hasta la fecha no se le ha pagado al prestador ni el principal ni los intereses, que sobrepasan los 56,000 lempiras. El lote se encuentra en el valle de Moroceli, que se caracteriza en parte por su escasísima precipitación pluvial. Una carretera --ahora en proceso de pavimentación-- divide en dos partes la parcela en cuestión. Al noroeste de la misma, comprendiendo uno de sus lados, pasa el río Choluteca, con un caudal apreciable.

En el momento de su adquisición, el terreno se encontraba ocioso, condición que lo hacía afectable por la Reforma Agraria, pero el Instituto Nacional Agrario no lo expropió.

En términos generales, el suelo es de mala calidad. Aunque el 60% del total de su área es irrigable, mantenerlo húmedo es difícil por ser un terreno franco-arenoso.

b) Uso anterior de las tierras

Por determinación propia de los miembros de la cooperativa, la mejor parte de las tierras se utilizó y se sigue utilizando en plantaciones de maíz y frijol. Se obtienen dos cosechas anuales.

Por impulso de la Azucarera Cantarranas, durante tres años consecutivos la Cooperativa plantó 100 manzanas de caña, aproximadamente. La empresa le brindó el financiamiento necesario y se comprometió a prestar la asistencia técnica que requiriera. Los resultados fueron desastrosos. Variedades de

---

\*/ Director del INVEST, Servicios Económicos y Financieros, Tegucigalpa, Honduras.

caña inadecuadas, problemas con el riego, más un negligente manejo de la plantación, originaron pérdidas por 300,000 lempiras, aproximadamente.

Más tarde, la Cooperativa Algodonera del Sur indujo a la Cooperativa a que sembrara algodón en las tierras que antes se hallaban cubiertas de caña.

Los resultados fueron otra vez malos. Escasez de agua, enfermedades y plagas, insumos carísimos, más una administración hecha en beneficio de la entidad compradora, también explican las pérdidas.

Por otro lado, con la ayuda de la religiosa Sor María Rosa se estableció en la sede de la organización un centro de salud que es atendido por un médico y una enfermera, a quienes los pacientes les pagan seis lempiras por cada consulta.

También con el apoyo de Sor María se construyeron para la Cooperativa ocho casas-habitación, más un pozo dotado de la correspondiente bomba. Asimismo, en horas muy difíciles apoyó a los cooperativistas con ropa y alimentos.

A cambio de lo anterior, la Cooperativa cedió a la mencionada religiosa el uso de 60 manzanas de terreno, en las que sembró maíz, frijol y cebolla hasta 1989. Durante el año en curso, la Cooperativa optó por cultivar directamente este predio.

#### c) Otros activos de la Cooperativa

Existe un hato ganadero de 60 cabezas aproximadamente; son animales de bajo rendimiento en la producción de leche al ganado de carne ni lo sacrifican ni lo venden. Sin embargo, los socios aprecian sobremanera esta parte de su patrimonio.

La Cooperativa casi no dispone de potreros, pero en el verano la escasez de pastos hace muy difícil la sobrevivencia del ganado.

Se dispone además de un tractor mediano y uno pequeño, que se utilizan en el arado y rastreo de las tierras.

Por último, la Cooperativa posee dos bombas para riego, una de seis pulgadas y otra de cuatro, ambas dotadas de suficiente tubería de aluminio.

#### d) Situación financiera

Como se dijo anteriormente, la Cooperativa debe el capital y los intereses del préstamo que otorgó el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola para comprar la tierra.

La Azucarera Cantarranas, por su lado, reclama el pago de una suma próxima a los 300,000 lempiras, por concepto de gastos efectuados para la siembra de la caña de azúcar. Dadas estas circunstancias, la organización no tiene acceso adicional al crédito bancario.

Existían además otros problemas; el más importante era que los miembros del grupo sólo percibían dinero en dos oportunidades del año, en la época en que vendían sus cosechas de maíz y frijol. En el resto del tiempo (aproximadamente 10 meses) no contaban con ingresos para atender sus necesidades personales y familiares. Esta situación los obligaba a prestar sus servicios en haciendas u otros centros de trabajo rurales, a cambio de un jornal cuyo monto, ordinariamente, era inferior al salario mínimo.

Otro problema consistía en la falta de herramientas de trabajo. La extrema pobreza no les permitía comprarlas. También carecían de comida suficiente, ropa y calzado, así como lo indispensable para atender las necesidades de salud y educación de sus dependientes.

## 2. La situación actual

La Cooperativa forma parte de la Federación de Cooperativas Agropecuarias de la Reforma Agraria (FECORAH).

Con base en la situación descrita, lo primero que se hizo fue un diagnóstico de la empresa. En términos generales, el resultado fue el señalado anteriormente.

Asimismo, se empezaron a atender los problemas más urgentes. Ante la falta de herramientas, se hizo el suministro de machetes, limas de afilar, piochas y barras. Se efectuó la reparación de uno de los tractores así como la de una sembradora, con lo cual hubo una disponibilidad oportuna de los mismos.

Desde el punto de vista técnico, como no se sabía para qué era apta la tierra ni cuáles sus deficiencias, se obtuvieron muestras de la misma y se logró que la dependencia respectiva del Ministerio de Recursos Naturales las analizara.

En los resultados se indicó lo que se podía sembrar y los fertilizantes que se debían emplear.

Se verificó que los socios de la cooperativa supieran utilizar los equipos de riego. Si el resultado hubiera sido negativo, se habría tomado la determinación de llevar un experto para que los entrenara. Pero no fue preciso.

Previendo que las plantaciones podían ser afectadas por enfermedades o plagas, la Cooperativa se puso en contacto con una empresa distribuidora de productos químicos para la agricultura a fin de que la asesorara.

Hecho lo anterior, se entendió que todo estaba listo para empezar a trabajar.

En seguida, se decidió ayudarle a los cooperativistas a que continuaran sembrando maíz y frijoles, pero se preparó mejor la tierra, utilizando semillas mejoradas y fertilizantes recomendados, en la cantidad indicada. Sólo se sembraría en aquellos lotes en donde existiera la posibilidad de regar.

Los resultados fueron buenos, aunque es evidente que aún hay que investigar más para obtener mejores rendimientos. De 20 quintales de maíz se pasó a 36, aunque esto no es satisfactorio todavía.

Para cambiar este orden de cosas, se han sembrado frijol terciopelo en un lote de terreno con el fin de observar lo que pasará la próxima vez. Si la situación persiste, se tratará de avanzar mediante el uso de abonos orgánicos, principalmente de origen animal.

No cabe duda de que se está progresando.

En un lote no irrigable de 70 manzanas de extensión se sembró sorgo. Se hizo así porque es resistente a las sequías. La primera cosecha fue buena, pero la que está por salir será excelente. Se utilizó esta vez una variedad distinta de la primera y otra clase de abono. Además, la lluvia fue suficiente.

Como los precios de este grano son bastante altos a la fecha, es probable que con lo que genere en dinero, la Cooperativa podrá pagar, si no toda, buena parte de sus deudas. En tal caso, cuanto obtenga de la venta del maíz servirá para que sus miembros ¡por primera vez! cuenten con una suma apreciable de dinero para atender sus necesidades personales y familiares.

No se trata, después de todo, de una cosa pequeña. La plantación tiene 90 manzanas de extensión y se encuentra en muy buen estado.

En el futuro próximo, se perforará un pozo en el lote que hasta ahora no es irrigable para cambiar esta situación. Si se encuentra agua suficiente, en el futuro se sembrará en él cultivos temporales y el resto de la tierra se dedicará a plantaciones permanentes, especialmente de plátano, por las razones que se expondrán más adelante.

#### a) Segunda etapa de la situación actual

Aunque teóricamente es posible mantener continuamente cultivada la tierra con maíz y sorgo, la verdad es que el costo resulta alto por el precio del diesel que se emplea en el riego. Además, durante la época seca cualquier descuido en la aplicación del agua puede afectar el crecimiento de las plantas y, por ende, los rendimientos. Resulta evidente que trabajar la tierra durante el verano requiere de conocimientos especiales y de mayor capital.

Como una experiencia adversa indujo a la Cooperativa a buscar alternativas de uso para la tierra, se optó, pues, por cultivar 12 manzanas de tomate, ya que se contaba con un mercado seguro. Aunque la cosecha fue buena, desgraciadamente el resultado significó una pérdida de 5,000 lempiras, porque el costo del transporte de la fruta resultó excesivo. La planta compradora se encuentra ubicada en el Valle de Comayagua, esto es, a más de 150 kilómetros, lo cual echó a perder la operación.

Los cooperativistas, empero, aprendieron las técnicas de cultivo, por lo que es posible que en futuro próximo se repetirá la experiencia, pero

teniendo como mira el mercado de Tegucigalpa, en el que aquella fruta se vende a muy buen precio.

En seguida se decidió poblar con árboles frutales un lote de 10 manzanas de extensión. Se sembraron marañones, nances, tamarindos, naranjas, limones, mandarinas, aguacates, mangos, guanábanas, paternas y liches.

La arboleda se mantiene continuamente limpia, se riega en el verano, se le protege contra insectos y plagas y se abona cada 45 días. Su estado es inmejorable y en 1991 se esperan obtener las primeras cosechas.

No resultó fácil que los campesinos accedieran a hacer esta plantación. Como ordinariamente no consumen frutas ni verduras, no tienen aprecio por las mismas porque son ajenas a su cultura.

Sin embargo, su actitud actual ha cambiado; después de haber cosechado los primeros nances y marañones se dieron cuenta de que eran muy apreciados por sus hijos, y cuando les ofrecieron buenos precios por los mismos se convencieron.

Dado lo anterior, a la fecha están limpiando y preparando las tierras más pobres de la Cooperativa para plantar en ellas marañones. Este árbol no requiere de cuidados especiales ni de riego en el verano, y en la zona se desarrolla con enorme facilidad.

En otro predio de ocho manzanas de extensión, se sembró caña de azúcar hace dos años. El éxito fue tan notable que en la primera cosecha se recuperó la inversión y se obtuvo una utilidad que la Cooperativa distribuyó entre sus miembros. Por esto, en los meses de junio y julio de este año se sembró una plantación adicional de 12 manzanas, para hacer un total de 20.

Como el ingeniero azucarero de Cantarranas paga los mejores precios por la tonelada de caña en todo el país, este cultivo resulta muy rentable. Su único problema consiste (cuando los dueños de la plantación son campesinos), en que sólo origina ingresos una vez al año.

Para resolver los problemas de corto plazo en materia de ingresos, se hizo una plantación de yuca de dos manzanas de extensión. Como en la región no se produce, fue necesario adquirir la madera en Guaymas, departamento de Atlántida, y en las proximidades del Lago de Yojoa, departamento de Cortés.

Un año más tarde, y después de haber obtenido la primera cosecha, los cooperativistas están encantados de haber tomado la iniciativa, porque los precios del quintal son muy elevados.

A la fecha se está ampliando el área hasta cinco manzanas, para lo cual se está utilizando la madera generada por la primera plantación.

Curioso es observar que cosas sencillas como la apuntada sean extrañas al campesinado. Pareciera que los técnicos también ignoran que se puede ayudar sin necesidad de que contraigan grandes obligaciones.

La Cooperativa también cuenta ya con una plantación de dos manzanas de plátano. Nada sabían acerca de dicha fruta. Con semilla traída desde Santa

Rita, Yoro, y asistencia técnica brindada por un práctico que trabaja con el Ministerio de Recursos Naturales, la plantación se encuentra en excelente estado.

Para evitar dificultades, se ha entrenado a un grupo de miembros de la Cooperativa para que hagan el saneamiento de las semillas, la limpieza, abono, deshijel, deshoje, riego y fumigación de las plantas y para la ampliación gradual de la finca. Es muy probable que para acelerar el proceso se traigan varios miles de semillas adicionales de la costa norte, pues el objetivo es cultivar 20 manzanas.

Hubo mucho entusiasmo en la Cooperativa porque la primera cosecha de plátano no pudo ser mejor y porque la demanda y los precios son muy halagüeños. En efecto, en el oriente del país no hay producción de esta fruta, ni en el centro ni en el sur. Se espera que la Cooperativa tendrá grandes ventajas sobre aquellos que transportan la fruta desde la costa atlántica, y que se resolverá el problema del ingreso de corto plazo de los cooperativistas, lo que ya se ha empezado a hacer.

Finalmente, se está sembrando zacate y haciendo potreros para el ganado. Tan luego como se hayan terminado, se hará lo necesario para hacer un hato de doble propósito. De este modo, los hijos de los cooperativistas consumirán leche y en el mediano plazo todos podrán comer carne.

#### b) Aspectos crediticios y contables

Todo gasto que se efectúa o toda inversión que se realiza corre por cuenta de la Cooperativa. Por el uso del dinero no se les cobran intereses.

Nada se les regala, excepto los servicios personales y profesionales del autor de esta nota.

Todo ingreso y todo gasto es debidamente contabilizado por un profesional colegiado.

Existe el acuerdo de que la recuperación de lo gastado y de lo invertido tiene que lograrse con las cosechas. Se trata, por esto, de minimizar los riesgos. Para tal fin, por regla general, se hacen plantaciones sólo en aquellas áreas en las que los análisis de suelos las hacen aconsejables y en las que exista la posibilidad de regar.

Se parte de la base de que en agricultura no hay manera de asegurar la recuperación de un crédito si no hay seguridad de riego. Sólo de este modo, además, se cree que se puede mejorar la productividad y, por ende, las expectativas de utilidades.

Se trabaja sobre la base de la buena fe. Las deudas o los préstamos sólo están documentados con las respectivas facturas o recibos. No hay, por lo tanto, contratos formales.

Se sabe que esto último es peligroso debido a que no todos los grupos campesinos actúan correctamente, pero el conocimiento directo y el tiempo que dure la relación pueden servir de indicadores.

Sería un error actuar de esta manera sin que medie el conocimiento previo apuntado. En otros casos se han tenido malas experiencias.

c) Comercialización de productos

De los granos básicos que se cosechan, sólo el sorgo se vende en forma inmediata. La venta se hace en Tegucigalpa a una fábrica productora de alimentos concentrados.

El maíz se deja secar en las plantas y sólo cuando la humedad es mínima se desgrana; se pesa, se embolsa y se almacena. Se protege cada saco con productos químicos, para evitar los daños que ocasionan los gorgojos.

Los silos no son más que cuartos de adobe y tamaño variable, construidos por los mismos campesinos, cuyo piso es recubierto con tablas que descansan en piezas de madera que permiten la circulación del aire. Esta precaución es necesaria porque los pisos de cemento son muy húmedos por lo que con el tiempo se daña el grano que se encuentra hasta abajo. Todo lugar por el que puedan entrar ratones u otros animales se sella.

Cuando la oferta de grano ha disminuido y el precio mejorado, las existencias se venden. Esto ocurre tres, cuatro o seis meses más tarde de la fecha del almacenamiento. Manejando de este modo el proceso de producción y venta, el cultivo de maíz es muy rentable.

No se sabe por qué los técnicos han inducido a muchos grupos campesinos a gastar altas sumas de dinero en la adquisición de máquinas secadoras y en la construcción de silos, siendo que, como se mencionó, pueden obtenerse buenos resultados con muy poco dinero.

Efectuada una venta, lo primero que se hace es pagar el préstamo que sirvió para obtener la cosecha. Si queda un excedente, dos terceras partes del mismo se reparten entre los socios de la organización y la diferencia se emplea en la amortización de gastos hechos con motivo de la compra de herramientas, ropa, alimentos, zapatos o en la reparación de la maquinaria y equipos.

Cuando se hace una venta siempre está presente un personero de la Cooperativa. Además, periódicamente se entrega a la misma, por vía del contador, un informe sobre la situación contable de la empresa.

d) Construcción de viviendas

En la actualidad se encuentra en proceso de ejecución un proyecto de construcción de viviendas para los miembros de la Cooperativa.

El proyecto funciona de un modo muy simple. Una cuadrilla especial formada por cooperativas tiene como encargo hacer los adobes, acarrear la piedra necesaria para los cimientos, construir éstos, servir como ayudantes de los albañiles, hacer y repellar las paredes, articular los techos y, en

general, realizar cualquier labor que sea necesaria para terminar la vivienda.

Las sumas que se les resta por este concepto sirven tan sólo para adquirir aquello con lo que no cuentan: herramientas, clavos, tejas, madera, cemento, varillas de hierro y diseños.

Las casas tienen sala, comedor, cocina, dos o tres dormitorios --según el tamaño de la familia--, un baño completo, una letrina y un lavadero. Los diseños son hechos por arquitectos bajo la forma de colaboración espontánea.

Los pisos son de ladrillo de barro recubierto con una capa ligera de cemento para evitar el desgaste y el polvo.

Cuando las casas son de tres dormitorios, su área es de 70 metros cuadrados; cuando los dormitorios sólo son dos, el área es de 60 metros.

Este sistema, que sólo requiere de una aportación mínima de dinero y que hace posible que los mismos interesados construyan sus viviendas al menor costo posible, debería ser empleado por los gobiernos para enfrentar este grave problema.

#### e) Asistencia legal

A la Cooperativa se le ayuda a resolver sus problemas legales, particularmente los relacionados con la tenencia de la tierra u otros análogos.

También se les auxilia cuando por cualquier circunstancia uno o más socios confrontan dificultades de naturaleza jurídica. Así, por ejemplo, frente a la pretensión de la Azucarera Cantarranas de que la Cooperativa le debe cerca de 300,000 lempiras, se está sosteniendo la tesis de que la pérdida se originó por culpa de la compañía, pues se obligó a brindar una asistencia técnica que resultó ineficaz tanto en lo referente a las variedades de caña que aconsejó sembrar, como a su conservación y manejo, y respecto de los terrenos en los que se hicieron las plantaciones.

Nunca ha sido necesario auxiliar a un miembro de la Cooperativa por razones penales, ya que su conducta es correcta.

### 3. Resultados últimos de la experiencia

Desde hace dos años se discontinuó la práctica de pagar salario mínimo a los miembros de la Cooperativa. Se convino, en cambio, que cada asociado haría una plantación propia de maíz y frijol y que la organización le ayudaría con la preparación de la tierra, el suministro de semilla mejorada e insumos y en otros asuntos análogos.

De esta manera, ellos producen sus alimentos básicos, mientras que la ropa, calzado y herramientas se los sigue proveyendo la Cooperativa, en la forma que fue descrita.

En las operaciones que se realizan con los cooperativistas, casi nunca los préstamos son en efectivo. Casi siempre se le entregan bienes o servicios.

Ninguna decisión se toma sin el parecer favorable de la mayoría de los asociados. Aunque el medio de comunicación normal es el Presidente de la Junta Directiva, éste por lo regular se reúne con sus compañeros para consultar su criterio sobre cualquier asunto.

Siempre se presta interés al hecho de que cada socio no sólo esté enterado de lo que se hará o de lo que se está haciendo, sino de por qué y cómo se piensa lograr un objetivo. Se actúa así porque se está consciente de que la Cooperativa, de otra manera, podría confrontar dificultades si cada uno de sus miembros no tuviera el adecuado conocimiento de la realidad y de los propósitos.

Toda forma de aprendizaje se encausa a través de la práctica. Más que lecciones o enseñanzas teóricas, se hace lo preciso para que los socios, mientras se ejecuta una actividad, capten su sentido y alcances.

En definitiva, esta experiencia equivale a lo que en cierta jerga se llama crédito agrícola, supervisado y con asistencia técnica práctica.

Comúnmente, la relación se produce en el campo, no en la ciudad. Tiene como punto de partida y de llegada los problemas y las carencias propias de la Cooperativa, no especulaciones.

Todo lo que se requiere es sentido común y el sincero deseo de colaborar con los demás.



EL TEPEHUAJE: PROYECTO DE DESARROLLO INTEGRAL EN UNA  
COMUNIDAD RURAL DE MORELOS, MEXICO

Naara Alcauter M.,  
María Antonieta Ferreira G. y  
María de los Angeles Hernández S. \*/

1. Antecedentes

Las políticas del Estado mexicano hacia el campo son variadas: se destinan amplios apoyos, servicios e infraestructura a zonas con recursos altamente productivos, y se implementan programas especiales en favor de los grupos marginados, generalmente orientados a mantener su protección y subsistencia, generar empleo temporal o crear infraestructura social sin considerar la recuperación productiva.

Estas políticas han traído consigo visibles contrastes: poblaciones en extrema pobreza y regiones de grandes explotaciones de agricultura comercial.

Actualmente, se proponen medidas para la "modernización" del campo, a fin de aumentar los niveles de competitividad de los productos agrícolas y agroindustriales en el mercado internacional, por lo que se promueven esquemas para la canalización de recursos de inversión, no sólo del sector público sino de los sectores privados del país y de empresarios extranjeros.

En ello se tipifican tres sujetos de la acción institucional.

a) Productores de agricultura avanzada, financiados por la banca comercial.

b) Campesinos con potencial productivo, que se apoyan en la banca oficial.

c) Aquellos de agricultura marginal y de alta siniestralidad para quienes se instituyó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

Se sigue manteniendo, sin embargo, la desigualdad socioeconómica de los sectores campesinos pobres, al persistir políticas subsidiarias y asistenciales hacia los grupos más atrasados de la población rural.

En este contexto, hacia finales de 1988, un Club Rotario de la ciudad de Cuernavaca, estado de Morelos, se propuso financiar un proyecto de desarrollo en una comunidad campesina del estado.

El proyecto se propuso impulsar un proceso gradual de desarrollo integral y capitalización de una comunidad en condiciones de pobreza extrema, así como poder sistematizar la experiencia a fin de hacer un aporte a la

---

\*/ Representantes del Fideicomiso para el Desarrollo Rural del Estado de Morelos.

definición de estrategias generalizables para la atención de zonas marginadas.

Se seleccionó una población que fuese representativa de las comunidades marginadas del país: aislamiento físico, escasez y deterioro de recursos naturales, producción para el autoconsumo, migración, servicios limitados, individualismo, y sobre todo actitudes características de poblaciones sujetas al paternalismo institucional.

La comunidad seleccionada fue El Tepehuaje, en el Municipio de Tepalcingo, en la cual se ha venido trabajando desde finales de 1988. Inicialmente con recursos del Club Rotario Tabachines, después con donativos de Colgate Palmolive a través de la Fundación para el Desarrollo Rural de Morelos (que opera con apoyo de empresarios), y actualmente se logró la autorización de recursos por parte del Rotary Internacional para continuar por tres años más con fondos de su programa 3H (Health, Hunger & Human Development). En este proceso ha sido fundamental la participación y el apoyo de la Secretaría de Desarrollo Rural del gobierno del estado de Morelos.

A partir de los resultados obtenidos y bajo la coordinación del Fideicomiso para el Desarrollo Rural de Morelos, se han autorizado los apoyos para un proyecto microrregional que incorpora a dos comunidades más, con las mismas características en una zona compacta.

## 2. Caracterización general de la comunidad

Ejido: 14/ El Tepehuaje, Municipio Tepalcingo, Estado de Morelos.

El Tepehuaje es un ejido muy pequeño, integrado por 30 familias y 150 habitantes, con una población económicamente activa de 85 personas de las cuales 38 son ejidatarios.

La principal actividad económica es la agricultura de temporal, en particular el cultivo del maíz, para lo cual destinan 50 hectáreas por ciclo de producción, obteniendo un rendimiento de 700 kg promedio por hectárea, lo cual es insuficiente para autoconsumo.

Los suelos son poco profundos, pedregosos y tendientes a empobrecerse; la mayoría son tierras de laderas desmontadas y sus prácticas de cultivo son muy deficientes.

---

14/ El ejido es un régimen de tenencia de la tierra característico de México, surgido hacia principios de 1910, en el que hay usufructo social de la tierra, ya que es inembargable, y los derechos a su explotación sólo son transferibles a familiares del individuo dotado o a otros campesinos por determinación de la Asamblea General de Ejidatarios, la máxima autoridad. Dependiendo del tipo de suelos y su uso, el Estado determina unidades individuales o colectivas de explotación, que quedan definidas en las resoluciones presidenciales que las constituyen y legalizan.

Otras de sus actividades económicas son la ganadería y la apicultura. En el ejido existen aproximadamente 200 cabezas de ganado criollo y 50 cabezas de ganado caprino. Tienen aproximadamente 560 hectáreas de agostadero pobre y sobrepastoreado, instalaciones abandonadas e inconclusas (corral de manejo, potrero y baño garrapaticida).

La productividad en crías y leche es muy baja y existe un alto índice de mortalidad ocasionado por deficiente alimentación y manejo. Para la apicultura, el ejido cuenta con 50 cajones de abejas de las cuales 10 están en producción. En general, esta actividad está muy descuidada y mal explotada; la producción se utiliza básicamente para autoconsumo.

En cuanto a la infraestructura productiva, el ejido cuenta con una presa de almacenamiento de aguas de lluvia (con capacidad para regar 15 hectáreas), terminada desde 1987; sin embargo, a la fecha no ha dado servicio por conflictos de organización interna; un vivero instalado por COPLAMAR, el cual está abandonado; un corral de manejo inconcluso y también sin uso, y un potrero de 100 ha, cercado con 4 hilos de alambre sin utilizar.

Con respecto a la infraestructura social, el ejido cuenta con energía eléctrica, una fuente de abastecimiento de agua en el centro del poblado, camino de acceso a la comunidad, así como dos módulos con instalaciones para jardín de niños, escuela primaria, consultorio médico, ayudante municipal, comisariado ejidal, los cuales habían permanecido cerradas y sin usar por dos años.

En resumen, El Tepehuaje es una comunidad en condiciones de subsistencia, que presenta desnutrición tanto en niños como en adultos, con una marcada actitud individualista, nulo financiamiento de sus instancias organizativas (asambleas y autoridades internas) y una relación con las instituciones basada en el paternalismo y la corrupción.

### 3. Objetivos del proyecto

Apoyar a una comunidad campesina marginada para que logre paulatinamente desarrollarse por sí misma, y mejorar así sus condiciones generales de vida.

Se pretende generar un proceso de educación, capacitación y asistencia técnica que permita a la comunidad definir sus propias alternativas para:

- a) Incrementar sus niveles de empleo e ingreso;
- b) Fortalecer sus estructuras organizativas, y
- c) Participar en la dinámica económica de la región.

Dadas las condiciones de estas comunidades marginadas se proponen también como objetivos:

- a) Identificar e implementar alternativas tecnológicas, organizativas y de financiamiento que permitan a la comunidad iniciar un proceso de capitalización real, que progresivamente les posibilite despojarse de esquemas paternalistas, asistenciales y de subsidios, y

b) Propiciar el desarrollo de las actitudes necesarias para asumir la responsabilidad y los compromisos que un proceso de desarrollo autosostenido demanda.

#### 4. Metodología

La metodología de trabajo que se utiliza está constituida por un conjunto de métodos, técnicas e instrumentos orientados a fortalecer las capacidades autogestionarias de los grupos campesinos.

La metodología plantea un modelo de planeación participativa en torno al cual se desarrolla la capacidad de los campesinos para formular, operar y evaluar sus propios planes, programas y proyectos.

En este sentido, la capacitación se convierte en el medio que va a permitir desarrollar en los campesinos los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes necesarias para participar en forma organizada, consciente y responsable en la definición de su quehacer.

Específicamente, la metodología pretende contribuir a desarrollar en los campesinos:

a) Capacidad para analizar, reflexionar e interpretar su realidad y la problemática que los afecta.

b) Capacidad para plantear alternativas de organización social y de aprovechamiento eficiente de los recursos propios e institucionales de manera coherente con sus intereses.

c) Actitudes de mayor confianza y compromiso en sí mismos y en sus posibilidades como grupo y como sector social para poder llevar a cabo procesos de desarrollo en forma autogestiva.

d) Capacidad para elaborar, ejecutar, supervisar y evaluar con eficiencia sus planes, programas y proyectos y mantener procesos autosostenidos.

e) Conocimientos y habilidades para concertar y negociar con el Estado y con otros agentes económicos.

La metodología se opera mediante diferentes instrumentos tales como: talleres, cursos, demostraciones en la práctica, parcelas de experimentación y asesoría.

i) Talleres. El instrumento fundamental de la metodología reside en los talleres. Estos son reuniones estructuradas de trabajo en las que se analiza y reflexiona sobre una problemática identificada por los participantes y se define la forma de avanzar en su solución.

Los talleres constituyen espacios intensivos de transferencia de un método de planeación. Así, los elementos centrales sobre los que se estructuraron corresponden a la secuencia lógica del proceso de planeación:

conocer la realidad y los problemas sobre los que se pretende actuar; buscar las formas más efectivas de incidir sobre estos hacia fines colectivamente acordados, y definir acciones y recursos concretos para lograrlos.

La razón por la que se ha privilegiado el uso de talleres es porque mediante el diálogo, la discusión, el análisis y la reflexión grupal se elaboran contenidos, se recibe información y se toman acuerdos para la acción.

Estas reuniones tienen las siguientes características:

- 1) Se parte de los conocimientos y experiencia de los campesinos.
- 2) La información técnica se proporciona en el momento en que el grupo la requiera para profundizar en su análisis y propuesta.
- 3) Terminar siempre con un Programa de Trabajo o Proyecto en el que se definan claramente las responsabilidades de los campesinos y de los técnicos que los asesoran.
- 4) Se elabora una relatoría del evento para que constituya un instrumento de trabajo al cual se le dé seguimiento, se retroalimente y evalúe en cada taller.

A partir de los resultados de los talleres se identifican las necesidades de capacitación específica y las formas más convenientes de llevarla a cabo.

ii) Cursos. Cuando se requiere transferir información especializada (técnico-productiva, contabilidad, administración, salud, etc.).

iii) Demostraciones en la práctica. Sobre recomendaciones técnicas específicas o socialización de experiencias de los campesinos.

iv) Parcelas de experimentación. Cuando es necesario introducir una innovación tecnológica o cultivos en los que no tienen experiencia.

v) Asesoría. También se ubica el trabajo de los técnicos en cuanto a asesoría y asistencia técnica específica.

Asimismo, durante el desarrollo de los talleres, se reflexiona sobre las actitudes de los campesinos y se detectan aquellas que hay que reforzar o modificar durante el proceso de capacitación.

## 5. Estrategia

Para dar cumplimiento a los objetivos que se plantearon, se definieron los siguientes criterios estratégicos.

- a) Trabajar con un enfoque integral, es decir:

i) Incluir en el proyecto los principales componentes que pueden incidir en el desarrollo de una comunidad: producción, educación, nutrición, salud y vivienda.

ii) Promover la participación de todos los habitantes de la comunidad.

iii) Involucrar en el proceso a todos los miembros de la familia (hombres, mujeres y niños).

b) Trabajar con base en proyectos o programas específicos. Es decir, cada actividad que se realice debe ser planeada y definir sus objetivos, metas, procedimientos, participantes, tiempos, etc.

i) Convenir criterios de participación en los diferentes proyectos tomando en cuenta el interés, la vocación y la experiencia de los campesinos.

ii) En el caso de los proyectos productivos, éstos deben ser técnica y financieramente viables y rentables.

iii) Mantener informada a toda la comunidad sobre los diferentes proyectos y la situación que guardan.

c) Ser complementarios al esfuerzo de los campesinos. Todo recurso que se aplique (aunque sea producto de donaciones) debe ser complementario al esfuerzo y al trabajo de la comunidad y deberá ser manejado con criterios revolventes.

d) Trabajar con una visión de largo plazo. Respetar y no violentar los procesos de aprendizaje y de desarrollo de capacidades de los campesinos.

## 6. Etapas desarrolladas

En congruencia con lo anterior, el trabajo se ha desarrollado en dos grandes etapas:

En la primera se generaron proyectos que, por su escala y monto de inversión, permitiera a los campesinos ir generando experiencia organizativa y de participación en el control de los mismos. Estos proyectos estuvieron orientados a:

a) Hacer eficientes las actividades productivas que ya estuvieron desarrollando;

b) Incorporar la participación de la mujer en actividades que le generaran ingreso;

c) Diversificar la alimentación familiar, y

d) Mejorar el entorno ecológico.

En la segunda etapa se están generando actividades y proyectos de mayor complejidad por su escala, nivel de integración y administración, que requieren de mayores inversiones y demandan mayor capacidad técnica y organizativa de los campesinos.

Estos proyectos están orientados a:

- a) Consolidar los proyectos iniciales;
- b) Diversificar la producción;
- c) Agregar valor a la producción primaria, y
- d) Ampliar mercados.

### 7. Operación del proyecto

El Proyecto arrancó con un taller de diagnóstico y planeación general de la actividad productiva del ejido en el cual participaron el 87% de los productores. En este taller se definió un programa general de trabajo para las actividades agrícola, pecuaria y apícola.

Posteriormente se realizaron talleres de diagnóstico y programación productiva por cada una de las ramas de producción y se definieron los proyectos específicos:

- a) Proyecto para hacer eficiente la producción de maíz de temporal.
- b) Proyecto para mejorar la alimentación y manejo del ganado bovino.
- c) Proyecto para la comercialización de la miel.

También con las mujeres de la comunidad se realizó un primer taller de planeación general para el mejoramiento de la comunidad en el que se definieron las actividades y proyectos a aplicarse en:

a) Salud. Habilitación y equipamiento básico del consultorio médico. Campañas de limpieza. Campañas de orientación sobre higiene personal y elementos básicos de medicina preventiva.

b) Educación. Habilitación y equipamiento de las aulas para funcionamiento del kinder y primaria. Inicio del funcionamiento del kinder.

c) Nutrición. Explotación de granjas familiares de gallinas ponedoras. Huerto hortícola.

d) Empleo e ingreso. Taller de costura. Siembra de cempazuchitl.

e) Agua potable. Instalación de varias llaves para el abastecimiento de agua.

Mediante el proceso de capacitación descrito se comenzaron a implementar los proyectos y los programas de trabajo.

Al término de los primeros ciclos de producción o después del cumplimiento de las actividades programadas se realizaron autoevaluaciones grupales con los participantes en los proyectos y se reprogramaron acciones.

Progresivamente se han ido incluyendo actividades nuevas, así como mejorando y ampliando las ya desarrolladas, lo que hace avanzar hacia la segunda etapa del proyecto.

Actualmente se están llevando a cabo las siguientes actividades:

a) Diversificación agrícola.

- i) Parcelas de experimentación para cultivos alternativos de temporal;
- ii) Terminación del sistema de riego;
- iii) Elaboración de proyectos para la zona de riego, y
- iv) Estudios para ver la posibilidad de utilizar la técnica de la hidroponía.

b) Fortalecimiento de la actividad pecuaria.

- i) Establecimiento de praderas;
- ii) Siembra de árboles forrajeros;
- iii) Adquisición de equipo, y
- iv) Adquisición de hato ganadero.

c) Incremento de la capacidad instalada apícola.

- i) Rehabilitación y ampliación de equipo, y
- ii) Ampliación del mercado.

d) Taller de costura.

Elaboración de proyecto para maquilar estropajo.

e) Actividades comunitarias:

i) Nutrición. Retiro de apoyos de las granjas de gallinas ponedoras para que sean autosostenidas. Introducción de frutales. Siembra de otras variedades de hortalizas.

ii) Salud. Asistencia médica regular. Manejo de un fondo revolvente. Equipamiento del consultorio. Continuación de campañas. Elaboración de un proyecto para el aprovechamiento de las hierbas medicinales del lugar.

iii) Educación. Ampliación de la planta de maestros. Adquisición de material didáctico.

iv) Vivienda. Mejoramiento de la vivienda y letrinización.

## 8. Evaluación del desarrollo del proyecto

Para dar un panorama general de los avances del proyecto a la fecha, se presenta el cuadro anexo en el que se da un panorama global de su evolución.

### a) Proyecto agrícola. Primera etapa

i) Situación inicial. Monocultivo de maíz de temporal con una productividad de 700 kg promedio por hectárea, insuficiente para el autoconsumo familiar.

Una concepción y un manejo inadecuado del crédito (se pensaba que debía ser una dádiva del gobierno y que no necesariamente se tenía que pagar); por tanto existían desinformación y desinterés en los estados de adeudos individuales y del ejido.

Cada año se les otorgaba un financiamiento para la siembra de 220 ha y realmente se sembraban sólo 50 ha; de los 9 años que han sido acreditados, ningún préstamo ha sido cubierto, y en los últimos 6 años han sido declarados en siniestro total; en 1988, año en que se inició la asesoría, los consideraron como siniestro parcial. Esta situación encubría una serie de corrupciones y torcidos manejos por parte de la institución crediticia y de los mismos ejidatarios.

Las labores culturales no se realizaban completas ni en su oportunidad; el fertilizante que les daba el banco, vía crédito, se vendía y no se aplicaba; existía la plena convicción de que no valía la pena hacer ninguna labor de cultivo al maíz, y que lo único determinante en los rendimientos era la lluvia.

No había costumbre de realizar reuniones de información y análisis de la situación productiva y crediticia. No se llevaban registros ni controles de ningún tipo.

ii) Proceso metodológico. Para la formulación, operación y evaluación del proyecto agrícola con participación de los campesinos se realizaron las siguientes actividades:

1) Taller de evaluación y programación del ciclo productivo.

a) Identificación de problemas en el ciclo pasado.

b) Análisis de la relación costo-beneficio.

c) Factores que influyeron en las pérdidas o ganancias (internos y externos).

Componentes del proyecto	Actividades
Mejoramiento del suelo	Realización de despiedre manual y construcción de tecorrales para evitar la erosión.
Mejoramiento de labores y aplicación de insumos	Ejecución de un paquete tecnológico. Adquisición de animales de trabajo.
Saneamiento del crédito	Medición del terreno a acreditar Supervisión de su aplicación.
Organización del trabajo	Formación de un comité de producción y crédito.  Registros y controles.  Reuniones de información y evaluación de avances.

- d) Propuesta de labores e insumos para el próximo ciclo.
- 2) Talleres de análisis de la situación crediticia.
  - a) Análisis de los estados de adeudo individuales.
  - b) Detección de problemas.
  - c) Toma de decisiones.
  - d) Definición de criterios para la operación del crédito del próximo ciclo.
- 3) Talleres de organización para la operación del proyecto.
  - a) Definición de las reglas de operación.
  - b) Nombramiento del comité de producción y crédito.
  - c) Definición de los instrumentos para el registro y control del proyecto.
  - d) Programa de trabajo.
- 4) Demostraciones en la práctica sobre aplicación de fertilizantes y de insecticidas; asistencia técnica puntual durante el ciclo de producción; asesoría en las negociaciones del crédito y capacitación específica para el establecimiento de controles administrativos y técnicos.
- 5) Taller de evaluación y reprogramación.

iii) El proyecto

Objetivo:	Incrementar la producción de maíz.
Meta:	Pasar de 700 kg de rendimiento por hectárea a 1.5 toneladas por hectárea.
Participantes:	25 ejidatarios (75% del total).
Hectáreas a sembrar:	47 ha (50% del área disponible).

iv) Resultados obtenidos

- 1) 3.2 toneladas promedio por hectárea, 40 hectáreas despedradas y 500 m<sup>3</sup> de tecorrales.
- 2) Adquisición de 16 asémilas.
- 3) Producción suficiente para el autoconsumo y excedentes para la venta.

- 4) Primer lugar en productividad a nivel estatal.
- 5) Nombramiento y funcionamiento del Comité de Producción y Crédito.
- 6) Pago del crédito de avío. De los 25 ejidatarios participantes en el proyecto, 22 pagaron el crédito en la fecha prevista.
- 7) El crédito refaccionario para la adquisición de los animales de trabajo, a un año de haberlo recibido, se ha cubierto en un 70%.
- 8) Levantamientos físicos reales de superficie sembrada y superficie acreditada.
- 9) Se comienza a poner en práctica el análisis y la solución de problemas en reuniones de trabajo y con participación de la mayoría.
- 10) Se inicia un proceso de cambio de actitudes frente al crédito y frente a sí mismos y a su comunidad.

v) Apoyos otorgados. En relación con el financiamiento para el proyecto agrícola, se operó de la siguiente forma:

Para la producción se otorgó un crédito de avío con cuotas bajas para ejidos de alta siniestralidad.

Para el despietre se destinaron recursos de inversión del gobierno del Estado, el cual dentro de sus actividades implementa estos programas dentro de las comunidades y paga a los campesinos 5,000.00 pesos por m<sup>3</sup> de piedra extraída; normalmente, los despietres se realizan en forma mecanizada y el pago lo efectúa el gobierno a las compañías contratadas para hacerlo.

Para la adquisición de animales de trabajo se analizaron conjuntamente con los campesinos las alternativas financieras del banco, las tasas de interés, los rendimientos productivos que estaban obteniendo y el tipo de cultivo (maíz de temporal). La evaluación financiera resultó negativa.

Se propuso entonces una alternativa financiera más flexible que permitiera la capitalización, la responsabilidad y el compromiso de los campesinos:

- 1) Se otorgó crédito del Fondo de Apoyo al Campo Morelense.
- 2) Se concedieron 3 meses de gracia sin interés.
- 3) Los campesinos acordaron que de los ingresos del despietre por metro cúbico se destinara el 50% al pago de la mula.
- 4) El control del pago lo asumirían los campesinos a través del Comité.
- 5) Las cuotas de crédito para barbecho y siembra se destinarán al pago de las mulas.

6) Se capacitó a los campesinos en el manejo de cuentas bancarias.

Con esta alternativa financiera se logró que los campesinos tuvieran acceso al crédito y a la capitalización a partir de la adquisición de medios de trabajo propios y, sobre todo, en lugar de pagarlos en siete años de acuerdo con el plan normal de financiamiento, se cubrieron en un año.

#### 9. Cumplimiento de objetivos

De acuerdo con las evaluaciones parciales realizadas durante los dos años de operación, se han identificado avances en el cumplimiento de los objetivos y metas planteados para cada proyecto comunitario, los cuales concurren al logro de los objetivos generales del proyecto que se proponen alcanzar en un plazo de tres años.

#### 10. Principales dificultades

##### a) Externas

i) Falta de alternativas técnico-productivas. Para el equipo asesor ha significado un problema encontrar tanto en la experiencia de los técnicos (fitotecnistas y zootecnistas), como en los institutos de investigación, propuestas tecnológicas que se puedan implementar en zonas con recursos naturales escasos, deteriorados y demasiado pulverizados, y que desafortunadamente conforman una parte importante de las zonas del país.

ii) El poco acceso y la escasa difusión de la tecnología alternativa. Normalmente, estas comunidades marginadas están situadas en zonas donde el acceso al drenaje, al agua potable, a los combustibles, etc. es difícil y a veces imposible por la alta inversión que demandan.

En la búsqueda de soluciones a estos problemas, se han encontrado que las tecnologías alternativas de bajo costo no están suficientemente probadas como para masificarse; son experiencias aisladas y en condiciones de control para el investigador y por esta razón la asesoría técnica para implementarlas es de muy alto costo, lo que hace inviable cualquier proyecto de esta naturaleza.

iii) Dificultad para obtener recursos para la operación del proyecto. Se han tenido dificultades en la obtención de recursos para sueldos, viáticos, gasolina, así como para contar con el material y equipo necesario para la operación del proyecto.

Normalmente, las agencias que financian este tipo de proyectos lo hacen a partir de la etapa de ejecución, y a menudo no se contemplan recursos para los gastos que implica la promoción y asesoría a estos proyectos.

iv) La falta de congruencia entre la metodología utilizada y la asignación de los recursos. Las instituciones operan con base en líneas de proyectos o programas previamente determinados y tienen periodos inamovibles

para la solicitud y aprobación de los mismos; esto dificulta la aprobación ágil de los proyectos definidos mediante procesos participativos, por las implicaciones de tiempo y porque muchas veces las ideas de proyectos que surgen de la base no coinciden con las aperturas programáticas institucionales.

b) Internas

i) Reconocer los lazos de cooperación y unión entre los campesinos.

ii) Percibir la noción fatalista de los campesinos ante su situación y los hechos que los rodean.

iii) Considerar que la noción de calidad es muy limitada y particular, lo cual representa una dificultad al momento de relacionarse la producción con el mercado. Esto ha implicado un esfuerzo de capacitación mayor al previsto.

iv) Tomar en cuenta los códigos de comunicación que se han estructurado entre ellos, que dificultan el análisis y la reflexión objetiva sobre los hechos.

v) Apreciar que la visión limitada del tiempo y del espacio han dificultado las tareas de planeación a largo plazo.

c) Factores de éxito

Dentro de los principales factores que han influido en los logros del proyecto se señalan:

i) La metodología utilizada, la cual propicia e impulsa la participación de la comunidad de una manera sistemática y responsable en la toma de decisiones, que tienen que ver con la definición e implementación de sus propios programas y proyectos.

ii) El otorgamiento de apoyos institucionales (públicos y privados) en forma coordinada a partir de los proyectos definidos por los campesinos.

iii) La definición clara y el cumplimiento de los compromisos y responsabilidades que cada una de las partes (equipo técnico-campesinos-instituciones) contraen en los proyectos.

iv) El acceso a la información y el manejo de ésta por parte de los campesinos.

v) El establecimiento de un solo canal de comunicación entre campesinos, equipo técnico e instituciones de apoyo.

vi) El manejo de esquemas financieros de inversión flexibles de acuerdo con los tiempos y requerimientos de la planeación participativa.

vii) La congruencia y homogeneidad de criterios entre la coordinación del proyecto y el equipo técnico asesor.



PROYECTO DE ABASTECIMIENTO Y PRODUCCION "SAN FRANCISCO DE ASIS"  
DESARROLLADO EN LAS CONDICIONES DE LA GUERRA EN NICARAGUA

Julio Flores Coca \*/

1. Características generales de la población

El municipio de Matiguás está ubicado en el departamento de Matagalpa, en la región norte-central. Esta región fue uno de los principales escenarios de la guerra que sufrió Nicaragua a lo largo de ocho años.

La actividad económica principal ha sido históricamente la producción pecuaria, articulándose con la de granos básicos (maíz y frijol). El municipio es además el mayor abastecedor de leche fluida de la empresa transnacional Nestlé.

La composición de la población del municipio es mayoritariamente campesina. Tiene una estructura social que se puede caracterizar en cuatro tipos: los terratenientes, propietarios de latifundios de 400 manzanas o más; los finqueros, considerados como medianos productores; los parceleros empobrecidos, que tienen poca tierra, y los colonos, que son los campesinos más pobres sin tierra y que viven en condiciones de extrema vulnerabilidad. Estos últimos representan el 62% de la población.

La guerra en esta zona desarticuló el modelo de sobrevivencia campesino en dos maneras: a) una ruptura casi completa de los canales tradicionales de abastecimiento y comercialización, y b) una fuerte reducción de la mano de obra debido al reclutamiento de campesinos jóvenes, tanto por la contrarrevolución como por el ejército.

Las consecuencias de la guerra en el nivel de vida de la población campesina tuvo efectos significativos. La población carecía de los productos más elementales, tanto alimenticios como de vestuario y medicinas. La dieta se redujo a frijol cocido en agua, tortillas de maíz y frutas.

Debido a lo anterior, la Iglesia Católica del municipio decidió desarrollar un proyecto de abastecimiento y producción en la zona, a partir de su estructura comarcal creada hace muchos años. Previamente, el objetivo principal de este proyecto iniciado en 1986 era revertir el proceso de pauperización a que estaba siendo sometida la población campesina.

Después de cuatro años de iniciado el proyecto, se destacan los siguientes logros: el abastecimiento de insumos mediante crédito, herramientas y productos de uso personal al 45% de la población campesina; la entrega de casi 5,000 manzanas de tierra (1 manzana = 0.73 ha), favoreciendo

---

\*/ Economista del Instituto de Investigación, Educación Popular y Desarrollo Alternativo Nitlapan, de la Universidad Centroamericana, Managua, Nicaragua. Este trabajo se realizó con la asesoría de Arturo Grigsby, Subdirector del mismo Instituto.

a 214 familias. Desafortunadamente, la asistencia técnica y la incorporación de un paquete tecnológico en los sistemas de producción tuvieron repercusiones limitadas.

## 2. El Proyecto "San Francisco de Asís"

El proyecto "San Francisco de Asís" arrancó en 1986 en el municipio de Matiguás en la región norte-central de Nicaragua. La miseria y la guerra son las condiciones sociopolíticas más importantes en las que se desarrolló el proyecto. Impulsado por la Iglesia Católica, cuenta también con el financiamiento de organismos no gubernamentales.

### a) Antecedentes

El Municipio de Matiguás es una zona de frontera agrícola de producción de leche, articulada estrechamente con la producción de granos básicos (maíz y frijol).

En términos sociales es una zona muy atrasada; cabe caracterizar a la población en cuatro tipos:

#### i) Estructura social:

1) Los colonos, que no poseen casa ni tierra, representan el 42% de la población. Trabajan para los finqueros que les facilita una choza donde vivir y una huerta para sembrar. El finquero, a cambio del trabajo del colono, le cede la tierra sin desmontar para que la explote como su huerta. Así logra su habilitación mediante la siembra de pastos a un costo mínimo. Además le exige que le ayude en la siembra de sus granos.

2) Los parceleros empobrecidos son menos dependientes de los finqueros que los colonos, porque poseen tierra propia, aunque en pequeñas cantidades (1 a 15 manzanas). El producto de la tierra no les alcanza para vivir completamente independientes del finquero, por lo cual se ven obligados a rentarle tierra adicional a cambio de aproximadamente cuatro quintales (un quintal = 100 libras) de maíz o frijol por manzana, es decir, alrededor del 25% de su producción.

3) Los finqueros no son latifundistas sino excampesinos pobres, colonizadores de la frontera agrícola durante los años 1940 a 1960 que lograron, a través de un proceso acelerado de acumulación, surgir como ganaderos mediante un extraordinario esfuerzo en la producción de maíz y la venta de cerdos, que proporcionaron recursos para comprar las primeras vacas.

El sistema de relaciones existentes entre estos tres tipos de campesinos entorpece el avance del colono y del parcelero. Sin embargo, en este tipo de estructura agraria no hay grandes tensiones por dos razones: a) el colono depende del finquero en cuanto a casa, tierra, abastecimiento y préstamos en casos de enfermedad, y b) en zonas de frontera agrícola no hay significativa distancia social entre el finquero y el campesino pobre, porque el finquero hasta hace pocos años también lo fue. Su ideología y cultura sigue siendo campesina.

4) Los latifundistas se caracterizan por poseer propiedades de más de 400 manzanas. Para 1985 existían entre 10 y 15 latifundios, los cuales en su mayoría fueron abandonados o producían poco debido a la guerra.

ii) La guerra desarticuló la economía campesina. A inicios de la década pasada, la población rural del municipio se estimó en 30,000 personas. Sin embargo, debido a la migración a las ciudades antes y después de la guerra, la población a mediados de 1985 había bajado a 19,444 habitantes.

La guerra desarticuló el modelo de sobrevivencia campesina liquidando de forma casi total los mecanismos de intermediación y abastecimiento tradicionales de las comarcas campesinas con el resto de la región. Con ello se limitó notablemente la capacidad de vender los productos logrados en la parcela familiar y de abastecerse de productos necesarios para la producción y el consumo familiar.

Ejemplo de lo anterior constituye la reducción del parque vehicular. En 1980, un promedio de 15 camiones diariamente abastecían la zona en tiempo de cosecha y sacaban 40 toneladas de productos campesinos por día. En 1985 sólo un camión atendía la zona y apenas obtenía una tonelada diaria de producción.

Otro elemento desarticulador constituye la contradicción de la fuerza de trabajo campesina, principalmente la masculina. Esto se debió al reclutamiento de campesinos jóvenes tanto por la contrarrevolución como por el ejército. En 1985 se estimaba que una tercera parte de la fuerza laboral del municipio se encontraba en armas.

La escasez de mano de obra masculina, junto con el desabasto, explican por sí solos la caída de la producción a niveles de subsistencia, la reducción del nivel de vida del campesinado, y la pauperización mayor de la unidad familiar campesina.

Las consecuencias de todo esto en términos nutricionales son muy graves. El 80% de la población campesina del municipio no consume aceite, carne y arroz. Su dieta se reduce a frijol cocido en agua, tortillas de maíz y frutas. La escasez de ropa, calzado y medicinas se refleja especialmente en el incremento de la mortalidad infantil.

iii) Las políticas del Estado. Las políticas estatales también tuvieron su efecto. El control de la producción que obligaba a vender al gobierno el maíz y el frijol a precios bajos y la política de confiscación y expropiación de grandes latifundios --que afectó también a medianos productores-- actuaron como obstáculo a la producción. La política nacional de apoyo a la producción ofrecía insumos y servicios a través de un crédito barato. Sin embargo, no benefició a la mayoría de los campesinos de la zona debido a la lejanía y al efecto de la guerra.

Todo esto aumentó la inseguridad, sobre todo porque las propiedades confiscadas no beneficiaron al campesinado. El hecho es muy importante ya que en 1985 el 62% de la población campesina no poseía una parcela propia para producir.

b) Objetivos del proyecto

El objetivo principal del proyecto es frenar el proceso de pauperización y miseria a que está siendo sometido el campesinado más desprotegido del municipio, elevando su nivel de vida a través de la rearticulación del modelo de sobrevivencia campesino que fue golpeado fuertemente.

c) Objetivos específicos del proyecto

i) Abastecimiento, vía crédito, en condiciones preferenciales para insumos, implementos agrícolas y productos de consumo familiar.

ii) Desarrollo de programas de capacitación agronómica, que permitan incorporar paquetes tecnológicos adaptados a los sistemas de producción tradicionales en la zona.

iii) Entrega de tierras adquiridas a través del proyecto para los beneficiarios que no cuentan con éstas.

d) Organización y beneficiarios

La población beneficiada por el proyecto se estima en unas 1,200 familias, que representan aproximadamente el 45% del total de la población. Estas se encuentran distribuidas en 29 comarcas, en un área de 200 kilómetros cuadrados. El acceso a las comarcas es muy difícil por falta de caminos de penetración; el municipio cuenta con unos 150 km de carreteras transitables en todo tiempo, que posibilitan el acceso a unas 10 comarcas.

Los criterios de selección de los beneficiarios fueron los siguientes:

i) Los campesinos más pobres del municipio, que cultivan unas pocas manzanas de maíz y frijol y que viven como colonos, y los parceleros empobrecidos.

ii) Los campesinos que aceptan el paquete tecnológico tradicional modificado y que asistan a los seminarios de capacitación técnica.

El proyecto se inicia con base en las estructuras de la Iglesia existentes en la zona desde hace más de una década. La organización y dirección del proyecto originalmente estaba encabezada por los sacerdotes católicos de la parroquia de Matiguás y un equipo administrativo de cinco personas, que incluía un técnico medio para capacitación agronómica, todos ellos pagados por el proyecto. En el territorio, el proyecto se montó con la colaboración de los "delegados de la palabra" --orden religiosa-- comarcales.

La lógica de la organización estructurada en la red de la Iglesia, reside en la autoridad de los "delegados de la palabra" en las comarcas y por la neutralidad que necesariamente tiene que jugar la Iglesia de esa zona, escenario de guerra. Este desempeño de la Iglesia era una condición básica para poder llevar a cabo el proyecto y cumplir así con su objetivo: elevar el nivel de vida de las familias campesinas, sometidas a la miseria en medio de la guerra, y sin posibilidades de recibir atención de instituciones estatales.

Al lado de los "delegados de la palabra" comarcales se nombró un equipo compuesto por 14 coordinadores que constituyeron el núcleo central en la dirección del proyecto. Doce de estos coordinadores son campesinos pobres que residen en las comarcas y dos de ellos son campesinos de Matiguás. Cada uno de estos coordinadores está encargado de atender dos o tres comarcas dependiendo de los problemas de locomoción y distancias entre las comunidades. Sus funciones son recoger las necesidades de abastecimiento de los campesinos beneficiarios del proyecto, incorporar el paquete tecnológico y otras actividades afines al proyecto.

Posteriormente, la Iglesia decidió que el proyecto fuese dirigido por un coordinador general, electo entre los 14 coordinadores comarcales. Este coordinador representa al proyecto ante las instituciones públicas y privadas y es el encargado de desarrollar todas las actividades administrativas del proyecto, así como su orientación. Se cuenta además con la asesoría permanente de un sacerdote de la parroquia, que gestiona y canaliza los recursos externos que necesita el proyecto.

Elemento novedoso de este proyecto es la ausencia en la estructura organizativa de personal extranjero, como es usual en muchos proyectos sostenidos por el financiamiento externo.

La relación existente entre las autoridades y los beneficiarios del proyecto fue mínima, debido a la debilidad del aparato estatal en la zona por las incertidumbres de la guerra.

#### e) Financiamiento y políticas del proyecto

Las políticas seguidas por el proyecto fueron las siguientes:

i) Crédito para abastecimiento. El proyecto estableció una política de abastecimiento mediante crédito sin interés alguno, que se aplicó a todos los beneficiarios por igual. El abasto consistió en insumos para la producción como fertilizantes, herbicidas e insecticidas para combatir las plagas; implementos y herramientas menores como bombas de mochila, machetes y limas, y productos básicos de consumo personal y del hogar como botas de hule, etc. La compra y suministro de insumos y otros productos la realizaba la coordinación general del proyecto en el mercado interno, o bien en algunos casos los importaban directamente.

La política de abastecimiento puesta en práctica permitió al proyecto introducir de forma paulatina el paquete tecnológico escogido para los sistemas de producción existentes en la zona.

El procedimiento utilizado para acceder a los insumos y bienes de consumo fue el siguiente: los beneficiarios solicitaron en su comarca al coordinador respectivo las necesidades inmediatas para el ciclo, y éste, una vez que consolidaba la demanda del territorio a su cargo, lo canalizaba al coordinador general del proyecto. El traslado de los productos se efectuaba en un camión que para tal fin adquirió el proyecto.

Los precios de los productos y las condiciones crediticias fueron muy favorables dado el grado de iliquidez en que se encontraba el campesinado. Muchos miembros que no poseían tierra, por primera vez pudieron acceder al crédito sin ningún impedimento, sin tener que ofrecer ninguna garantía como respaldo. La garantía que solicita el proyecto para recuperar el crédito es de índole moral únicamente ya que no exige ningún título de propiedad o de arriendo.

El pago del crédito fue establecido en especie, ya sea maíz o frijol, una vez levantada la cosecha. Esta modalidad de pago establecida desde el inicio permitió al proyecto protegerse de la espiral inflacionaria, que de otro modo lo hubiera descapitalizado en corto tiempo. En caso de malas cosechas o razones de fuerza mayor que implique la falta de pago del beneficiario, el proyecto le mantiene el crédito de forma permanente, flexibilizándole los tiempos de pago.

ii) Apoyo a la comercialización. La comercialización de la producción es otro aspecto apoyado con la reducida capacidad del proyecto. Para vender la producción, los beneficiarios pueden trasladar personalmente sus granos a la sede del proyecto, o bien solicitar los servicios de transporte del camión. Inicialmente se contaba, además del camión, con una camioneta, la cual fue destruida por una mina antitanque. Los granos acopiados por el proyecto se vendieron a precios de mercado, dejando el margen de ganancia para los gastos de operaciones.

iii) Entrega de tierras. Con respecto a la política de entrega de tierras, se consideró que el sistema de relaciones de colonato conspiraba contra el incremento de la producción. Es así como esta política respondió a la necesidad de dar solución a un problema estructural, que además fue la demanda más sentida de los campesinos en la zona. En este sentido, la Iglesia a través del proyecto sustituyó al Estado en la transformación agraria.

En 1985, del total de beneficiarios del proyecto, el 66% no poseían tierra, el 18% eran dueños de parcelas de entre 1 a 15 manzanas, el 9% tenían propiedades de 15 a 40 manzanas, y el restante 7% tenían 40 manzanas o más.

El procedimiento para la adquisición de tierras fue la compra a los latifundistas del municipio, que ante el acoso de la guerra y el temor a ser confiscados, se vieron obligados a vender sus propiedades o parte de ellas. Como complemento, y ante el problema objetivo de no poder dar respuesta a los beneficiarios sin predios, el proyecto gestionó ante las autoridades la entrega de tierras a través del Instituto de Reforma Agraria.

Con relación al financiamiento, el presupuesto del proyecto fue calculado inicialmente en 150,000 dólares destinados a la compra de insumos, implementos, bienes de consumo y un camión pequeño.

En el presupuesto no se contemplaron gastos operativos que incluyeran el pago de personal administrativo del proyecto, ni la compra de tierras. Los gastos operativos se incorporaron a los precios de los insumos distribuidos y la compra de tierras se hizo con parte de los fondos destinados al abastecimiento.

### 3. Evaluación del desarrollo del proyecto

En general, se puede afirmar que el proyecto, a pesar de verificarse en condiciones sociopolíticas totalmente adversas por la guerra, ha tenido un impacto positivo y ha logrado cumplir en alto porcentaje con la mayoría de sus objetivos propuestos. Logró responder a la crítica situación de desabasto, introdujo algunos cambios en los sistemas de producción con el paquete tecnológico propuesto y respondió en buena medida a la demanda de tierra de los campesinos. Además, hay un elemento importante que valorar: llevó cierta seguridad a sus miembros en una zona agitada por el enfrentamiento bélico. Por el hecho de pertenecer al proyecto y portar su tarjeta credencial, los campesinos tenían cierta protección de la Iglesia ante los dos bandos en conflicto.

Se puede dividir la evaluación en dos fases. La primera, que abarca desde el inicio del proyecto en febrero de 1986 hasta febrero de 1988, en donde se destacan dos elementos importantes. Uno tiene que ver con el entorno político de la zona, sometida a los rigores de la guerra, donde prevalecían la inseguridad, la desconfianza y el enfrentamiento armado. El segundo es el aspecto económico, en el que se destaca la política de precios subsidiados a los insumos y bienes de capital, impulsada por el gobierno a través de una tasa de cambio fija para las importaciones.

La segunda fase, de 1988 a la fecha, se da también en un marco político de guerra, pero declinante. A nivel económico, con la aplicación de un paquete de medidas de estabilización y ajuste, se confiere un giro brusco a la política de subsidio del periodo anterior. El proyecto se ve afectado directamente con la reforma monetaria y con los nuevos precios de los insumos. Asimismo, parte del paquete tecnológico incorporado tiende a ser abandonado por los campesinos debido a estos precios, volviendo a las técnicas tradicionales de producción.

#### a) Abastecimiento y uso de nueva tecnología

i) Fase 1: 1986-1988. Desde que comenzó el proyecto en 1986, aproximadamente el 90% de los beneficiarios ha hecho uso del crédito para el abastecimiento de insumos, herramientas y productos de uso campesino. Esto les permitió a los campesinos iniciar un "despeque", es decir, tener los instrumentos necesarios para realizar las labores productivas que les permitieran salir de la postración en que se encontraban.

Con la tecnología que incorporó el proyecto, los rendimientos tienden a mejorar. En condiciones climáticas favorables y utilizando el paquete tecnológico recomendado (semilla híbrida, prácticas culturales adecuadas, fertilizantes y agroquímicos), los rendimientos obtenidos son de 40 quintales de maíz por manzana y 15 quintales de frijol, contrario a los rendimientos que se obtienen usando tecnología tradicional que les produce entre 10 y 15 quintales de maíz, y entre 6 y 10 quintales de frijol.

Los nuevos paquetes tecnológicos que se han introducido en las prácticas productivas del campesinado demandan cursos de capacitación agronómicos para su manejo.

Sin embargo, se estima que el impacto del proyecto tanto en el cambio del patrón tecnológico como en los resultados ha sido limitado por los factores siguientes:

1) El proyecto esperaba rendimientos de 60 quintales de maíz por manzana y sólo han obtenido como promedio 40 quintales por manzana.

2) Dos terceras partes de los beneficiarios hacen uso del crédito para la adquisición de insumos, lo que indica que, a pesar del subsidio, existe cierta resistencia a aceptar totalmente el paquete tecnológico.

3) El proyecto no ha tenido suficiente capacidad para brindar cursos y asistencia técnica (sólo cuenta con un técnico medio), que orienten sobre épocas de siembra, labores de cultivo, utilización de semillas mejoradas, control y erradicación de plagas, tipos de cultivos, etc. A lo anterior se suman condiciones naturales, muchas veces adversas, como suelo de baja calidad para la agricultura, muchas pendientes y precipitaciones pluviales irregulares, que implican un alto riesgo para el campesinado.

El uso de insumos más costosos que provoca el endeudamiento (a pesar de las condiciones favorables del crédito) coloca en desventaja a los activos del proyecto por las condiciones naturales de la zona y la penetración de plagas.

A pesar de estas limitaciones, el abastecimiento de herramientas, insumos y bienes de consumo familiar que desarrolló el proyecto, se logró reactivar la producción dándose un incremento en los niveles de ingreso del campesinado.

Por ejemplo, a la par del ingreso que se obtiene con mayores rendimientos en los cultivos, el uso de herbicidas les ahorra tiempo de trabajo en la atención a su huerta. Para realizar la limpia de hierbas dañinas al cultivo en una manzana, se requieren de 16 días/hombre, y con herbicidas, en contraste, solamente dos días. Esto significa que si el campesino realiza dos limpiezas por cosecha se ahorra 28 días/hombre, los cuales utiliza trabajando como aparcerero en otras propiedades que le trae un ingreso adicional.

Este aspecto es importante ya que demuestra que el ingreso adicional obtenido por los campesinos permite en muchos casos capitalizar a las unidades de producción y facilita la compra de vacas o cerdos, que a su vez mejoran su dieta alimenticia. Ello es posible gracias al ingreso adicional obtenido por el tiempo ahorrado.

Para 1989 casi la mitad de los beneficiarios habían adquirido bombas de mochila; anteriormente, sólo los grandes productores tenían acceso a ellas.

En esta primera fase, los insumos que entrega el proyecto son adquiridos en su mayor parte en el mercado nacional, favoreciendo la introducción del paquete tecnológico con precios subsidiados, en virtud de que la política económica del gobierno apoyaba la importación de insumos mediante un tipo de cambio fijo.

Es evidente que el crédito subsidiado del proyecto ha desempeñado un papel relevante, ya que el campesino no tiene que desembolsar dinero al inicio y durante la cosecha para adquirir insumos y productos de consumo familiar, sino que paga hasta que obtiene la cosecha.

Gran parte del impacto positivo que tuvo el proyecto con relación al abastecimiento, se debe a las facilidades del crédito y a los precios bajos de los productos que oferta el proyecto. Sin embargo, éste es uno de los principales problemas que se afronta en la segunda fase.

ii) Fase 2: 1988-1990. A partir de 1988, con la aplicación de las políticas de estabilización y ajuste estructural, el precio de los insumos se eleva sustancialmente al eliminarse en gran parte el subsidio de los últimos años. Los precios relativos de los granos básicos han caído ya que las políticas buscan cómo favorecer al sector de agroexportación. Estos factores, combinados con la falta de asistencia técnica adecuada, provocó el abandono del paquete tecnológico en la mayoría de los miembros del proyecto.

Hasta enero de 1988, el proyecto había estado entregando crédito de corto plazo con sus recursos, pero las continuas devaluaciones aplicadas con el plan de ajuste afectó sensiblemente su liquidez. Las deudas contraídas por los beneficiarios con el proyecto se vieron disminuidas sensiblemente, y aun en el caso de que el proyecto recuperara toda su cartera crediticia, no tendría capacidad de reponer sus inventarios, ante los nuevos precios de los productos.

La situación que presentaba el nuevo contexto obligó al proyecto a efectuar cambios, redefiniendo algunas políticas:

1) La falta de liquidez no permitió al proyecto habilitar a sus beneficiarios. Se optó por gestionar crédito de corto plazo para granos básicos ante el banco, sirviendo el proyecto de garantía e intermediario a la vez. Esta nueva modalidad de crédito por el que había que pagar intereses, combinado con el mayor costo de los insumos, provocó que en 1988 solamente un 40% de los beneficiarios solicitaron crédito, contrastando con el 65% de 1987. Con la salida de la cosecha, la mayoría de los beneficiarios pagaron sus créditos y el proyecto saldó su deuda con el banco.

2) Lo anterior dio como resultado una reducción de hecho en aquellos insumos del paquete tecnológico que se pueden sustituir. Los beneficiarios han empezado a utilizar fertilizantes a base de abono orgánico. Para las plagas están probando fórmulas con componentes naturales de la zona. Sin embargo, se comprobó que continúan usando herbicidas ya que, a pesar del costo, su empleo les representa ventajas por el ahorro de mano de obra.

3) En 1989, el proyecto recibió un financiamiento adicional de 70,000 dólares, que vino a "oxigenar" su situación financiera. Se decidió que el crédito otorgado con recursos del proyecto sería destinado al financiamiento de largo plazo para la compra de ganado y para el establecimiento de plátano y cacao. Esto le permitió al campesino entrar en un franco proceso de acumulación.

El abastecimiento de productos de consumo familiar continuó con el crédito de corto plazo dando respuestas a estas demandas. Sin embargo, al igual que en 1988, la habilitación de corto plazo para granos básicos fue entregada con recursos del banco, con intermediación del proyecto.

4) El precio de los insumos y productos ofrecidos no fue subsidiado, pero el margen de ganancia fue mínimo, de tal forma que se continuaría abasteciendo a un precio relativamente más bajo que el del mercado.

5) Con los nuevos recursos obtenidos se continuó con la política de compra y entrega de tierras a través del proyecto; sin embargo, en las nuevas condiciones y ante el descenso de la guerra, el proyecto ha tenido contactos con el Estado para obtener tierras a través del Instituto de la Reforma Agraria.

#### b) Entrega de tierras

Uno de los principales motivos para la integración de los campesinos al proyecto descansó en la posibilidad de obtener tierras sin costo alguno a través del proyecto.

Hasta 1989, el proyecto había adquirido un total de 4,930 manzanas, entregando en forma gratuita a los campesinos más pobres un promedio de 23 manzanas, con lo que benefició a 214 familias. La mayor parte de la tierra que compró el proyecto eran latifundios abandonados por efecto de la guerra.

A diferencia del Estado, la política asumida por el proyecto fue la asignación de tierra a título individual, ya que el campesino se interesa más por una parcela propia que en organizarse en cooperativas que producen colectivamente.

La transformación agraria que impulsó el proyecto generó tensiones en los sectores sociales del municipio ya que los grandes finqueros sabían que esta política ponía en peligro su acumulación y agudizaba la escasez de mano de obra que la guerra generaba. Los finqueros trataron de vincular el proyecto con un tipo de organización cooperativa impulsada por el gobierno, y de catalogar a los sacerdotes como "sandinistas".

Como una forma de neutralizar el acceso de tierra a los campesinos pobres, los finqueros acusaron a los dirigentes del proyecto ante la contrarrevolución como agentes clandestinos del FSLN, lo que hizo que estas fuerzas presionaran a los "delegados de la palabra" con el mensaje de que si no se salían del proyecto "les iban a pasar la cuenta".

Sin embargo, se tomaron una serie de medidas que aliviaron estas tensiones. Se pueden señalar las siguientes:

i) Distribución de guías en donde se explicaban los criterios del proyecto.

ii) Entrega de credenciales a cada miembro, lo que "legalizaba" su pertenencia a la Iglesia y al proyecto.

iii) Invitación abierta a los "comandos" de la contra a hacerse presente en las celebraciones religiosas y en las reuniones del proyecto, para que tuvieran debida información.

A pesar de los conflictos que se dieron entre los sectores sociales por la "reforma agraria" del proyecto, ésta respondió a las demandas más sentidas de los campesinos, y en cierta forma la Iglesia sustituyó al Estado en el desarrollo de la política de transformación agraria.

#### c) Participación y organización

La participación de los beneficiarios en la organización y elección de los coordinadores comarcales fue casi nula. Las decisiones de la elección de los representantes fue impuesta de forma "vertical" por los sacerdotes encargados del proyecto.

A nivel organizativo, se puede decir que éste respondía a las necesidades de la zona. La coordinación del proyecto montada sobre las estructuras de la Iglesia en cada comarca permitió que se canalizara el abastecimiento a los campesinos. Otra forma de organización, sobre canales estatales o privados desvinculados de la Iglesia, habría sido muy difícil que funcionara por las condiciones políticas de la zona.

Con el descenso de la intensidad de la guerra en el municipio se pudo establecer otra forma de organización que permitió una mayor participación de los beneficiarios; sin embargo, las estructuras de la Iglesia tendieron a ser "rígidas", lo cual dificultó este proceso.

Por otro lado, el problema que tiene el proyecto en su estructura organizativa es la poca capacidad administrativa y contable del personal. Inicialmente, la responsabilidad de la administración del proyecto recaía sobre un sacerdote de la parroquia. Con su retiro forzado por la explosión de una mina, la administración perdió cohesión y algunos trabajadores se retiraron, sin que se haya podido reponerlos.

#### 4. Balance y perspectivas inmediatas del proyecto

##### a) Balance

Al establecerse un balance global de los resultados del Proyecto "San Francisco de Asís" en el lapso de cuatro años (1986-1990), se puede decir que éste sirvió de apoyo a la población campesina del municipio de Matiguás en su lucha por sobrevivir en medio de la guerra. A la par del objetivo clave de abastecer a la población campesina mediante crédito subsidiado, se trazó como objetivo una reforma agraria que diera respuesta a un problema estructural, logrando dotar de una parcela al 35% del total de los beneficiarios sin tierras que atiende el proyecto.

La política de crédito subsidiado, la inflación y las políticas de ajuste y estabilización afectaron en los primeros dos años el poder de

reabastecimiento del proyecto. Por consiguiente, el proyecto replanteó su política crediticia, poniendo énfasis en el crédito de largo plazo y financiando nuevos rubros que le permitieron al campesinado entrar en proceso de acumulación.

El patrón tecnológico impulsado por el proyecto fue introducido en los primeros dos años a través de precios subsidiados. Al eliminarse esta política se demostró su poca adaptabilidad a las condiciones de la zona por los costos que involucran. Esto dio como resultado el abandono de esta tecnología por la mayoría de los beneficiarios.

#### b) Perspectivas

El nuevo contexto económico, político y social en que se desarrolla el proyecto actualmente hace necesario que se replanteen los objetivos de mediano plazo. Se debe proveer al campesinado de medios para fomentar y sostener su potencial productivo.

La finalización de la guerra abre una nueva perspectiva económica en el país, y específicamente en la zona de influencia del proyecto. Esto se ve reflejado en el resurgimiento de los canales de abastecimiento y comercialización tradicionales. Esta situación hace que los actores del proyecto revisen su papel de abastecedor al sector campesinado de la zona, con debido cuidado.

En relación con la política de ajuste, el proyecto debe buscar que los sistemas de producción campesinos sean rentables en condiciones de mercado. Las políticas de ajuste han hecho del campesinado un sector más vulnerable porque la mayor parte de su esfuerzo productivo fue dirigido al consumo interno y no a la agroexportación. Asimismo, el encarecimiento y restricción del crédito, el retiro de los subsidios a los insumos y bienes de capital, y los recortes en los servicios sociales profundizados por el impacto de la guerra, tuvieron como consecuencia el deterioro absoluto del nivel de vida del campesinado.

La respuesta que debe dar el proyecto es más importante. Se debe continuar con la entrega de crédito de largo plazo, iniciada en 1989, para la compra de ganado y el establecimiento de cacao. Esta política debe ampliarse a otros rubros tales como los productos no tradicionales de exportación, que permitan al sector campesino enfrentar el nuevo contexto económico y que favorezcan la producción de rubros de exportación.

Se deben generar alternativas tecnológicas adecuadas a las condiciones económicas y naturales de la zona. El número de beneficiarios por atender debe reducirse a aquellos que recibieron tierras del proyecto. La asistencia técnica que presta el proyecto deberá apoyarse en técnicos calificados que capaciten a los coordinadores comarcales u otros campesinos de la zona, de tal forma que éstos sirvan como reproductores en la base.

La desmovilización de la "contra" y de una gran parte del personal del ejército, más los campesinos sin tierra, provocan que aumente la demanda de tierras y de insumos para producir. En este sentido, el proyecto debe replantearse la política de asignación de los mismos, o bien servir de interlocutor o intermediario ante el Estado para que se dé respuesta a estos sectores.



## Epílogo

Los proyectos que se han presentado en este documento, cuidando el espontáneo decir de sus expositores, revelan que se están configurando nuevas modalidades para atenuar la vulnerabilidad social de amplios segmentos, tanto en México como en Centroamérica. Los ajustes estructurales de estos países a la prolongada crisis de los años ochenta han sumado mayor pobreza a los "pobres tradicionales" y un significativo contingente de "nuevos pobres". A pesar de este infeliz resultado, la década transcurrida dejó también saldos instructivos a los gobiernos y a las sociedades civiles. Uno de ellos se refiere a la imperativa necesidad de que los grupos desprotegidos y productivamente segregados adopten iniciativas colectivas para sortear las restricciones que condicionan su desafortunada condición.

Estas acciones no gubernamentales, que arrancan desde los grupos directamente afectados, no involucran el rechazo a apoyos complementarios provenientes de la autoridad pública, ni la invalidez de políticas macroeconómicas para crear un clima propicio para mejorar de manera permanente la calidad de vida, la productividad y los ingresos reales (monetarios y no monetarios de los grupos pobres). Al contrario, los gobiernos han procurado reorganizar el aparato público institucional y la asignación de los recursos para ayudar a resolver, sin asistencialismos contraproducentes, las penurias de los marginados. Se está buscando una combinación óptima de medidas distributivas y redistributivas que, sin lesionar la dinámica del crecimiento en un contexto globalizado e interdependiente, impartan justicia a los estratos desfavorecidos.

Así las cosas, la concepción y la marcha de los proyectos presentados revela que el régimen de economía mixta también afecta a los pobres. El conjunto de políticas públicas regula a las inversiones, a los flujos de ahorro interno y externo, al sistema tributario y a los servicios de salud y educación. En paralelo, los grupos privados que padecen marginación se están movilizandno sólo para dramatizar y vocear sus carencias sino para resolverlas.

A pesar de las diferencias sustantivas y contextuales de los proyectos expuestos, es posible indicar coincidencias que, debidamente estudiadas, podrían abrir cauces a estrategias más depuradas de diseño, gestión, administración y evaluación de proyectos que tienen por cometido la erradicación de la pobreza y sus secuelas. Una de ellas atañe a la necesidad de movilizar recursos externos --una especie de "capital semilla"-- para incentivar la voluntad de acción de las comunidades afectadas. Estos recursos toman la modalidad de fondos revolventes pues, al posibilitar el arranque de actividades productivas, se alcanzan en el mediano plazo tasas de rentabilidad que se traducen en la recuperación de fondos. La fluidez y la flexibilidad del crédito elevan la factibilidad de estos proyectos.

En segundo lugar, organismos no gubernamentales --seculares y eclesiásticos-- son importantes para despertar la voluntad colectiva de las comunidades, quebrada y desmoralizada por los largos períodos de desamparo y privación. En algunos casos, estas instituciones intervienen espontáneamente en el marco de sus áreas legítimas y convenidas de acción y, en otros, las autoridades y la sociedad civil deben llamarlas a este indispensable quehacer.

Tercero, la capacitación de los recursos humanos de la comunidad en tareas de gestión, administración y evaluación es determinante. La marcha de los proyectos, que se sustenta en los directamente interesados, requiere apoyarse en un personal que posea las prendas para desempeñar estas tareas. Obviamente, la capacitación no se genera espontáneamente en el inicio de los proyectos; debe ser suministrada por instancias externas. Ulteriormente, los actores adquirirán y enriquecerán sus habilidades al compás de los avances y retrocesos del proyecto cívico.

En fin, estas experiencias que combinan iniciativas locales con un entorno macroeconómico y macrosocial propicio deben difundirse con el fin de incentivar su repetición conforme a los atributos y restricciones de cada contexto. Como se apuntó en la presentación de este documento, es propósito de la CEPAL extender el conocimiento lúcido de estas experiencias que combaten a la pobreza y que son llevadas a cabo, con los soportes mínimos necesarios, por grupos mayoritarios que apenas sobreviven en los márgenes y en los intersticios de las estructuras socioeconómicas prevalecientes.

