

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.
LIMITADA
LC/L.711(Conf.82/2)
16 de octubre de 1992
ORIGINAL: ESPAÑOL

Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza
en América Latina y el Caribe

Santiago de Chile, 23-25 de noviembre de 1992

**APOYO A LA PRODUCTIVIDAD DE LOS POBRES RURALES:
NUEVAS EXPERIENCIAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, dentro del marco del proyecto PNUD/CEPAL de apoyo a la preparación de la Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza (RLA/92/013).

No ha sido sometido a revisión editorial.

92-9-1443

INDICE

	<u>Página</u>
1. Elementos de contexto	1
2. Proyectos integrales: una perspectiva sustentable para los pobres rurales	3
3. Viabilidad, sustentabilidad y capacidad de gestión	7
4. Coordinación interinstitucional, programación y gerencia social	9
Notas	9

En estas páginas se extraen las principales ideas propositivas y conclusiones de un conjunto de cinco estudios nacionales realizados en la región, que evalúan los avances recientes de algunos programas públicos de amplia magnitud destinados a las poblaciones de menores recursos. Tales estudios han sido preparados en el marco de la Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza, a realizarse en Santiago a fines de noviembre de 1992. Hacen referencia a experiencias de apoyo estatal muy diversas, tanto en sus contenidos programáticos y en su cobertura, como en sus contextos geográficos.* El objetivo de este documento no es reseñar los trabajos por separado, sino extraer de este conjunto de aportes algunos puntos centrales que conviene enfatizar respecto de la pobreza rural, sus problemas de productividad y el tipo de medidas innovadoras de apoyo que se desprenden de los aportes referidos.

1. Elementos de contexto

Si bien hoy existen en la región más pobres asentados en zonas urbanas que en zonas rurales, la incidencia de la pobreza continúa resultando más adversa en estas últimas. Todavía en 1986 las zonas rurales contaban con un 60% de pobres, frente al 36% de las zonas urbanas.¹

Factor central para la persistencia de la alta proporción de pobres rurales es la estructura rural en la región. En tal estructura conviven un sector moderno de explotaciones medianas y grandes de productividad relativamente alta, con un sector de agricultura campesina que tiene grandes dificultades para acceder a la tierra agrícola y que, junto a los asalariados agrícolas, mantiene condiciones precarias de vida y de trabajo.

Ante la descomposición de formas tradicionales de vinculación de los campesinos con la gran explotación y los problemas para constituir sus propias unidades productivas sustentables, varios han sido los efectos: migración masiva a las ciudades, refugio en el minifundio independiente, y una masa creciente de asalariados agrícolas. En la parte inferior de la pirámide ocupacional agraria están hoy los trabajadores no especializados, que abarcan un porcentaje muy alto de la fuerza de trabajo aunque suelen ocuparse estacionalmente.

* Los trabajos nacionales referidos, y sus respectivos países son los siguientes: Brasil: O programa brasileiro de microbacias hidrográficas: o caso do Paraná (LC/L.711(Conf.82/2)/Add.1) (Programa brasileño de microcuencas hidrográficas, el caso de Paraná); Colombia: Los impactos del Programa DRI sobre la productividad y el nivel de vida de los pequeños productores rurales en Colombia (LC/L.711(Conf.82/2)/Add.2); Dominica: Current Experience in Increasing the Productivity Level among the Poor Sector in Rural Areas of Dominica: the Case of Petite Savanne (LC/L.711(Conf.82/2)/Add.3) (Experiencias actuales en el aumento de la productividad del sector pobre en zonas rurales de Dominica: El caso de Petite Savanne); México: El combate a la pobreza rural a través del apoyo a la producción en México (LC/L.711(Conf.82/2)/Add.4); Perú: Manejo de cuencas y productividad campesina: el caso del Cusco (LC/L.711(Conf.82/2)/Add.5).

trabajadores no especializados, que abarcan un porcentaje muy alto de la fuerza de trabajo aunque suelen ocuparse estacionalmente.

Los pequeños agricultores constituyen el componente principal de la agricultura campesina, y son aquellos que cultivan un predio con un régimen de supervivencia familiar, con formas variadas de tenencia (propiedad, arrendamiento, aparcería o colonización) y con un uso tradicional de tecnología. Conforme a datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el 50% de las unidades productivas y el 42% de la población rural de la región se incluyen en este patrón de minifundio, pero ocuparían sólo el 3% del total de la tierra agrícola, con una superficie media de 2 hectáreas por familia.² Si bien son conocidos los problemas de estos pequeños agricultores (de acceso a tierra, crédito, tecnología y mercados), su producción agrícola total es significativa por el uso intensivo de la tierra y la fuerza de trabajo, y sigue siendo el refugio más importante para la población económicamente activa (PEA) agraria subempleada y la mayor reserva de trabajo para las explotaciones modernas.

Al interior de la población campesina tampoco existe homogeneidad.³ Hay sectores campesinos que han podido innovarse tecnológicamente y vincularse comercialmente a sectores más dinámicos de la economía, en base a un mejor acceso inicial a la tierra y al agua de riego, y cuentan con organizaciones económicas y sociales de cierto desarrollo. Si bien constituyen una proporción minoritaria, son el ejemplo de que los campesinos pueden incorporarse a dinámicas modernizadoras en la agricultura. Las acciones de apoyo a la productividad campesina, sobre las que se discurre en las páginas siguientes, se apoyan precisamente en esta posibilidad de movilidad ascendente. En contraste con estos grupos subsiste, empero, una gran masa de campesinos, semi-asalariados o asalariados sin tierras, relativamente dispersos, con escaso acceso a recursos naturales, debilidad en sus organizaciones de presión, y por tanto con niveles muy altos de pobreza e indigencia. Este sector se ve forzado a perpetuar economías de supervivencia por su alto grado de dependencia desventajosa frente a factores productivos como el crédito, los mercados, la capacitación, la tierra y la tecnología. Por cierto, los campesinos van modificando su relación como campesinos con los mercados de alimentos, incorporan nuevos insumos de producción, monetizan la explotación familiar, y se incorporan cada vez más al régimen del trabajo asalariado; pero subsisten las condiciones precarias de vida.

Ni los efectos de la modernización del agro, ni las políticas impulsadas al calor de esta modernización, han sido del todo eficaces para reducir los niveles de heterogeneidad social y productiva en las zonas rurales. De una parte, la transformación agraria en la región no acabó con la gran explotación sino que transformó el modelo de hacienda en empresa y mantuvo su posición predominante en la economía agraria. Los factores que concurren en este fenómeno, que diferencia la modernización del agro latinoamericano respecto del europeo o el asiático, son múltiples y conocidos. Entre los más estructurales pueden mencionarse: la inserción externa basada en exportación de alimentos y materias primas; relaciones de poder y de dominio en que los grandes propietarios pudieron imprimirle su sello a la modernización; y la dinámica de los grupos sociales y su vinculación con el Estado en base a relaciones clientelares y corporativizadas.

De otra parte, tanto las políticas de reforma agraria, hasta principios de los años setenta, como las políticas de Desarrollo Rural Integrado que se han querido impulsar desde comienzos de los años ochenta, han tenido resultados parciales en cuanto a la reducción de la heterogeneidad social-agraria y al mejoramiento de los niveles de vida de los pobres rurales. Si los procesos de reforma agraria no pudieron modificar sustancialmente la concentración de la propiedad de la tierra, ello también tuvo por razones las relaciones de poder de los agentes productivos agrícolas, su articulación con el Estado, y la

para mejorar los niveles de productividad y las condiciones de vida de los pequeños propietarios, pero que es insuficiente si no se complementa con un mayor acceso a créditos e insumos, mejores oportunidades de comercialización de sus productos, y mayor incorporación de progreso técnico en sus procesos productivos.

En una perspectiva sociopolítica también tienen que constatarse los problemas de articulación entre las organizaciones que nuclean a los pobres rurales, y los distintos poderes políticos que deciden sobre políticas, asignación de recursos y dotación de servicios. En el sector campesino la dispersión de demandas planteadas hacia el Estado obedece en parte a la dispersión espacial y la dinámica demográfica, pero también a los procesos diferenciadores de la modernización agrícola. Las demandas clásicas del sector se han planteado en favor de términos preferenciales para el mercado de productos alimentarios en el mercado interno, de defensa de la propiedad sobre las tierras, y de apoyo crediticio y de insumos técnicos, y no han tenido el eco correlativo en los agentes institucionales estatales. Es por ello que hoy día la capacidad de negociación, de gestión y de presión por parte de los pobres rurales frente al Estado constituyen elementos imprescindibles para construir la requerida voluntad política que sea capaz de apoyar la capacidad productiva de estos actores.

2. Proyectos integrales: una perspectiva sustentable para los pobres rurales

La exigencia de sustentabilidad productiva en el apoyo a los pobres rurales obliga a considerar un conjunto interdependiente de eslabones de la cadena productiva. Acceso a la tierra, al crédito, a la capacitación, a la tecnología y a la comercialización constituyen estos eslabones, y es muy probable que aquél que presente las mayores debilidades será el eslabón que defina el nivel general de la cadena productiva. En el estudio sobre la cuenca del Cusco, en Perú, se advierte que para el caso de la economía campesina la productividad depende de cinco elementos, a saber: cantidad de recursos primarios (tierra, capital físico, capital humano y capital financiero); conocimiento tecnológico; intensidad de jornadas de trabajo; organización social de la producción, y presencia de instituciones (Estado y mercado) en el medio rural. Estos factores determinan la frontera de producción de la economía campesina, y la productividad de la tierra aumenta cuando hay cambios en los otros determinantes de la frontera de producción recién mencionados.

El diagnóstico que se formula en el estudio sobre la acción del Programa de Desarrollo Rural Integrado en Colombia, no desconoce las dificultades estructurales que es necesario enfrentar en las acciones de apoyo a la productividad campesina, y que obligan a pensar en soluciones multifacéticas. Del lado de las instituciones ejecutoras, se reconoce la necesidad de reducir la dependencia respecto de los recursos de crédito externo en la ejecución de los programas de desarrollo rural; la necesidad de profundizar la articulación de las políticas globales y sectoriales y de mejorar la programación interinstitucional; y la necesidad de profundizar la participación de la comunidad en los desarrollos de los programas. Del lado de los pequeños productores, se reconoce la importancia (y la dependencia) del uso que puedan hacer del conjunto de servicios de apoyo a la producción: asistencia técnica, crédito, bancos de maquinaria, información de precios para mejor articulación con el mercado, servicios de comercialización y transformación de los productos. Además, requieren de los equipamientos colectivos básicos que no sólo permiten el uso de los servicios sino que también condicionan la productividad del trabajo en el agro —servicios de acueductos, electrificación rural, caminos vecinales, distritos de riego, centros de salud y escuelas.

La integración de estos distintos elementos claves para un desarrollo productivo sostenido de los pobres rurales —y sobre todo los campesinos—, tiene también su correlato en la coordinación interinstitucional, pues esta diversidad de nudos no pueden ser atacados por una entidad única. Secretarías de capacitación, banca comercial privada, poderes locales, organismos no gubernamentales, grandes empresas estatales agrícolas y de fomento a la producción, fondos de inversión y solidaridad: variados son los espacios institucionales en que tiene que desarrollarse este apoyo encadenado a los procesos productivos de pobres rurales. Sector privado comercial, privado solidario, estatal central y estatal-local constituyen aquí una red de apoyo requerida para atacar simultáneamente los distintos nudos de la cadena. En el caso peruano, por ejemplo, el estudio enfatiza la necesidad de incorporar las escuelas rurales y las universidades regionales para desarrollar y diseminar nuevas formas de tratamiento de aguas y de cultivo de huertos y granjas experimentales. En el caso de las microcuencas hidrográficas en el Brasil, uno de los elementos que más ha contribuido al impacto del programa ha sido, precisamente, el logro de una coordinación en los distintos niveles: comunitario, municipal, estadual y nacional, así como la coordinación entre distintos niveles de programación y asesoramiento en las diferentes fases del programa de ejecución. Para el caso colombiano, el estudio sugiere conformar a nivel municipal Comités Municipales de Desarrollo Rural que permitan hacer de nexo entre la comunidad organizada, el municipio (como unidad básica de planificación) y el Sistema Nacional de Planificación. En el caso del Programa de Microcuencas Hidrográficas en Paraná, Brasil, el programa de asistencia técnica cuenta con la participación coordinada de la Empresa Paranaense de Asistencia Técnica y Extensión Rural (EMATER/PR); las cooperativas agrícolas, representadas a nivel estadual por la Organización de Cooperativas del Estado de Paraná (OCEPAR); empresas de asistencia técnica, representadas por la Asociación de las Empresas de Planificación del Estado de Paraná (APEPA); empresas de fomento; y prefecturas municipales.

La acción de apoyo a los pobres rurales enfrenta la dura tarea de combinar medidas que tengan por objeto "disolver" los diversos nudos críticos de la cadena productiva. No significa esto, claro está, que nada pueda hacerse si no se lo enfrenta todo. Implica, por el contrario, repensar las modalidades de apoyo a la sustentabilidad productiva de los pobres rurales en términos renovados, y esto en los siguientes sentidos.

En primera instancia, parece cada vez más necesario movilizar a los propios actores-pobres rurales con el doble fin de reducir costos de ejecución e intermediación burocrática, por un lado, y, por otro lado, potenciar la oferta pública con mayor capacidad de gestión y operación por parte de los eventuales beneficiarios. Esto implica a su vez trabajar en varios niveles.

Uno de ellos es el ámbito de programas de auto-ayuda, educación popular, capacitación en tecnologías intermedias y organización comunitaria. Para ello resulta cada vez más importante la coordinación entre las organizaciones de base (sobre todo cooperativas campesinas), el sector privado solidario (organizaciones no gubernamentales y eclesiales), y el sector estatal-local (municipios y oficinas locales de planificación). De fortalecerse esta coordinación, y de permitir que la descentralización político-administrativa implique también mayor disponibilidad de los poderes locales para movilizar recursos y gestionar proyectos, podría fortalecerse a su vez la participación de los pobres rurales a través de este tipo de programas. Entre los estudios que se presentan a esta Conferencia, el caso de Dominica expone varias iniciativas de micro-escala en el ámbito de los pequeños agricultores, donde la participación de la comunidad ha tenido logros significativos en la producción.⁴

Para economías de agricultores en pequeña escala existe un acopio de experiencias que han tenido éxito en materia de participación comunitaria y auto-ayuda, coordinando la acción pública con organismos no gubernamentales y beneficiarios. El estudio de Dominica sostiene entre sus conclusiones que existe un gran potencial para que las iniciativas de auto-ayuda y auto-dependencia en comunidades rurales pequeñas, cristalicen en modelos de desarrollo de pequeña escala centrados en la participación de los beneficiarios. También señala el papel decisivo que pueden desempeñar, por su proximidad con las comunidades, los organismos no gubernamentales en la promoción de recursos humanos, a fin de fortalecer actividades de auto-ayuda y de desarrollo endógeno de la comunidad rural. Actividades como capacitación, "know-how" organizativo y talleres de comunicación grupal pueden ser instrumentos activadores en este sentido.

Otro ámbito de participación, y que ha adquirido mayor presencia sobre todo a través de la operación de fondos de inversión, es el sistema de asignación de recursos contra proyectos presentados por los propios beneficiarios, y que sean financieramente viables, económicamente rentables y productivamente sostenibles. Esto implica que los beneficiarios deben ser capaces de formular proyectos, gestionarlos y ejecutarlos. Para fortalecer la capacidad de demanda de los grupos pobres rurales en este ámbito también es necesario contar con formas de asesoramiento a fin de capacitar a los beneficiarios en gestión, organización y coordinación de acciones. Con este tipo de mecanismos para asignación de recursos (que incluyen principalmente crédito, capacitación y tecnología), la movilización de los propios pobres rurales reporta varios beneficios. Primero, pueden sustituirse mecanismos clientelares y asistenciales en la vinculación entre el Estado y los pobres rurales, por mecanismos de "competencia democrática" en la gestión de proyectos. Esto supone que las agencias estatales a su vez puedan, previamente, aplicar criterios selectivos en función del apoyo a los grupos pobres; y que puedan emprender acciones para capacitar a los propios beneficiarios en la gestión de proyectos y en el uso de la oferta de apoyo estatal. En segundo lugar, esta forma de apoyar a los grupos pobres permite combinar aspectos que refuerzan la cultura organizativa de los grupos, pero que no los confina fuera de la dinámica de modernización y democratización, sino que los incorpora mediante este juego de competencia democrática por proyectos que sean viables, rentables y sostenibles.

En este sentido, y tal como se detalla en el estudio del caso mexicano, el Programa Nacional de Solidaridad de México convoca y apoya iniciativas en que las organizaciones sociales y/o comunidades son quienes presentan sus propias estrategias y métodos de trabajo. Son las propias comunidades quienes participan en el diseño, la toma de decisiones, la ejecución, el seguimiento, el control y la evaluación de los proyectos concertados. La participación también se expresa como aporte de recursos y materiales de la región, y vigilancia en el manejo de apoyos para asegurar que se beneficie quien más lo requiere (una suerte de contraloría social). En las comunidades campesinas o indígenas, y entre las colonias populares, se forman comités a partir de la concertación entre la comunidad y el Programa Nacional de Solidaridad a nivel local, para realizar proyectos y programas que la comunidad decida. Estos comités se eligen en asambleas públicas y se coordinan con las autoridades para definir proyectos, ejecutar, planear, estimar costos y reinvertir. Para fines de 1991 existían registrados 82 160 comités de solidaridad en los 31 estados del país.

También los Fondos de Apoyo a la Producción y el Programa Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad (también denominado Empresas de Solidaridad), ambos del Programa Nacional de Solidaridad de México, operan con esta lógica de competencia democrática en la oferta de proyectos. Los sujetos de Empresas de Solidaridad son mexicanos de escasos recursos, que se organizan para impulsar proyectos productivos viables y rentables, y no cuentan con fuentes alternativas de financiamiento. Este programa busca asociarse con los grupos organizados para crear o consolidar sus empresas mediante el

aporte de capital de riesgo, o de esquemas de crédito, o de ambos. Ello se acompaña de asistencia técnica para identificar el proyecto de inversión, pero la iniciativa debe partir de los grupos o las propias comunidades interesadas. El programa Empresas de Solidaridad se ha constituido en un importante instrumento para asesorar a los grupos de beneficiarios potenciales en diseñar y gestionar proyectos viables, aportando apoyo a su vez para compensar la insuficiencia de créditos preferenciales, para articularse con los mercados, y para el desarrollo de la capacidad de gestión y empresarial.

El cruce entre un sistema coordinado de apoyo a programas participativos (vía organizaciones no gubernamentales con municipios), y un sistema de oferta de recursos y servicios contra demanda (vía fondos de inversión o programas de Desarrollo Rural Integrado, y con una demanda traducida a capacidad para gestionar proyectos productivos de parte de los propios beneficiarios organizados), permite compatibilizar la identidad de los agentes productivos con su incorporación a dinámicas de modernización. Este constituye un cruce central en la política que tenga por objeto enfrentar la pobreza rural. Integrar municipios y agentes privados solidarios, en el primer caso, e integrar al Estado social (vía fondos de inversión o mecanismos similares y desburocratizados) con agentes privados comerciales (banca comercial, grandes empresas agrícolas, etc.), en el segundo caso, pueden constituir los pilares en torno a los cuales levantar nuevas aproximaciones al problema de la pobreza rural. Apoyar la participación de los pobres hacia adentro, en el primer caso, y la movilización de los pobres hacia afuera, en el segundo, constituye también otra forma de integración: una integración que no erosione la cohesión de los grupos pobres en zonas rurales, pero que tampoco sacrifique su incorporación a mecanismos competitivos y más modernos de pugna redistributiva y de acceso al progreso técnico.⁵

Una perspectiva de creciente presencia en el debate en torno a proyectos integrales es la ecológica. El agotamiento de recursos, la escasez de la tierra y la erosión de los suelos por su sobreexplotación, los problemas para ampliar la frontera de producción de la economía campesina, los desastres ambientales que se desprenden del patrón de desarrollo en el agro: todos estos elementos concurren en la necesidad de un enfoque integrado para la producción campesina, capaz de racionalizar las economías de pequeña escala para optimizar su productividad y minimizar su impacto negativo sobre recursos escasos.

La documentación presentada a la Conferencia incluye dos estudios de casos sumamente sugerentes en este sentido, a saber, el tratamiento de aguas en la cuenca del Cusco, en Perú, y la producción con sistema de microcuencas hidrográficas para pequeños propietarios en Brasil. En ambos casos se ponen en evidencia una serie de "efectos virtuosos" generados por un tipo de programa que busca abordar un complejo interrelacionado de problemas al mismo tiempo. Así, por ejemplo, en el caso del Perú, el proyecto en cuestión busca resolver problemas de erosión de suelos y manejo de aguas mediante acciones de forestación, construcción de zanjas de infiltración para retener tierra y agua, y construcción de terrazas de lenta formación. Con esto se logra simultáneamente el mejor aprovechamiento de la tierra, el aumento de productividad y la diversificación de la producción campesina, una menor aceleración del deterioro de los suelos, y menores riesgos de inundaciones urbanas. Hasta ahora los efectos del proyecto han sido positivos: se redujo la pendiente, aumentó la cobertura vegetal del terreno, la materia orgánica generada en los alrededores de las zanjas de infiltración aumentó hasta en 200%, y en parcelas donde se aplicaron prácticas de conservación y mejoramiento de suelos la productividad de la papa aumentó en cerca de un 70%. El proyecto ha mostrado que el manejo de suelos y agua que se haga en la parte alta de la cuenca afecta no sólo la tasa de degradación de los recursos en ese segmento, sino también tiene efectos en la conservación de los recursos en las partes bajas. También ha dejado en evidencia que un proyecto centrado en objetivos de conservación de recursos y equilibrios naturales trae consigo innovaciones tecnológicas e institucionales en el apoyo a pequeños productores agrícolas.

En el caso de Brasil, y específicamente en el estado de Paraná en que se concentra el estudio, el programa busca al mismo tiempo permitir un uso más intensivo de la tierra, enfrentar una serie de desequilibrios ecológicos precedentes, potenciar la capacidad técnica del agricultor, diversificar el aprovechamiento en terrenos reducidos y reforzar la coordinación entre comunidad, municipio y Estado. El programa de microcuencas intenta promover un sistema integrado de planificación en el cual se combinen funciones diversas: proteger el ambiente con la participación de las comunidades, favorecer al pequeño productor, fomentar el asociativismo, prestar capacitación técnica y elevar la productividad sin agotar el suelo rural. El programa permite que núcleos de pequeños productores rurales, en el ámbito municipal, programen y realicen esfuerzos de reforestación conservacionista, manejo del suelo, control de aguas de lluvia, combate a la erosión y promoción integrada de los trazados de vías e infraestructura. Si bien no existe una evaluación de impacto, sí hay indicios claros del éxito de la iniciativa: una presión creciente de nuevos candidatos que quieren incorporarse al programa; evidencias en cuanto al aumento del desempeño productivo de los beneficiarios; innovaciones tecnológicas y operacionales ya plenamente probadas e incorporadas; y la transformación patrimonial y reducción de dependencia exógena de los productores.

3. Viabilidad, sustentabilidad y capacidad de gestión

En los programas destinados al apoyo de la productividad de los pobres rurales son cada vez más marcadas las exigencias de viabilidad, sustentabilidad y rentabilidad de los proyectos que se promueven y se apoyan. El desafío es superar el umbral de la "reproducción restringida" de los eventuales beneficiarios, y lograr que éstos puedan incorporarse en una dinámica "virtuosa" de actividad sustentable y rentable. De allí que el incremento sostenido en los ingresos suela considerarse, y cada vez más, como un indicador de impacto deseado de las acciones de apoyo.

En este sentido cobran especial relevancia los estudios de casos que se presentan a la Conferencia en relación a la experiencia del Programa Nacional de Solidaridad en México, el Programa de Desarrollo Rural Integrado en Colombia, las acciones de infraestructura para los pequeños agricultores en Dominica (sobre todo electricidad y un camino de conexión rural), el proyecto de aguas para la cuenca del Cusco y el Programa de Microcuencas Hidrográficas para pequeños productores en Brasil. Estos proyectos confluyen en estos criterios básicos, a saber, que resulten sustentables, viables y financiables, y que sus efectos sean duraderos en el aumento de productividad de la población beneficiaria. El estudio de Colombia, por ejemplo, destaca que el Programa de Desarrollo Rural Integrado en este país, enfatiza la necesidad de potenciar, al interior de la economía campesina, aquellos elementos de mayor integración a la economía nacional, tales como la conexión con la agroindustria y las exportaciones, de manera que pueda romperse el círculo vicioso de "reproducción restringida" de la economía en el sector. En el caso de Empresas de Solidaridad, el reto principal es que los proyectos que respondan a las demandas de las comunidades sean económica y financieramente viables.

En este marco cobra también renovada vitalidad la estrategia de los fondos de inversión, porque asigna recursos contra una demanda racional, entendiendo por tal la demanda de grupos pobres organizados, que presentan un proyecto productivo que tiene por resultado previsto aumentar la capacidad de los beneficiarios para generar ingresos: sea mediante mayor incorporación de progreso técnico, mayor diversificación de las actividades y los productos, mayor capacidad de gestión y de uso de nichos de mercados, y/o mayor acceso al crédito.⁶ La experiencia de los fondos de inversión, tal como se presenta en los estudios, nos muestra una alternativa que el tiempo irá evaluando en sus resultados efectivos, pero que insinúa un cambio sustancial en el estilo de hacer política social frente a los pobres. Se trata de ver

en qué medida los distintos espacios institucionales (ministerios, secretarías, municipios) debieran abocarse a incentivar y orientar una demanda racional desde los sectores productivos rezagados hacia el Estado, que permita desburocratizar el sistema de gestión y ejecución de la política social selectiva, y que constituya el eje para la gestión democrática de los grupos más pobres frente al Estado.

En este sentido, es de sumo valor el aporte de la experiencia de Empresas de Solidaridad, tal como se desarrolla en el estudio de México que se presenta a la Conferencia. En dicho programa se ha colocado especial énfasis en transmitir capacidad de gestión a las organizaciones beneficiarias. Se reconoce que en México la capacitación a productores, obreros y campesinos ha enfatizado tradicionalmente el manejo de tecnología de producción, pero ha descuidado la capacitación administrativa y gerencial; se considera, a su vez, que la mala administración o el desconocimiento del mercado han sido causa de la gran mayoría de los fracasos en estas experiencias. Al mismo tiempo, en lugar de "bajar" con programas desde el gobierno hasta la comunidad, el Programa Nacional de Solidaridad tiene como punto de partida para sus acciones y programas las demandas concretas de las comunidades u organizaciones de las regiones, tanto rurales como urbanas, donde se concentra la pobreza. De manera que es en respuesta a las demandas que se forman los programas, con lo cual cambia sustancialmente la relación de apoyo entre el Estado y los sectores pobres.

La selectividad del apoyo hacia actividades productivas de los grupos más pobres, por un lado, y la construcción de una demanda racional que pueda dirigirse desde estos grupos hacia las instancias institucionales pertinentes, por otro, constituyen las dos caras complementarias para reformular modos de enfrentar la pobreza rural con efectos positivos durables. El papel de los agentes de apoyo aquí es doble: por una parte, afinar instrumentos técnicos para la selectividad de las políticas de apoyo productivo hacia los "pobres viables"; por otra, buscar los mecanismos para generar capacidad de gestión en estos mismos sectores. Esta capacidad de gestión significa: capacidad para organizarse y diseñar proyectos productivos que sean financiables, sustentables y con efectos duraderos en el mejoramiento de los ingresos; ejercer presión eficaz a través de estos proyectos sobre el aparato social-estatal (o municipal, o privado-solidario, o mixto) para obtener los satisfactores requeridos (fuere crédito, capacitación, tecnología, etc.), y ejecutar idóneamente a partir de la adquisición de estos satisfactores. Capacidad de gestión significa también flexibilidad para adaptar los proyectos productivos a la dinámica de los mercados, adaptabilidad a los intersticios que abren los sectores más pujantes de la economía, e interconexión con otros sectores y mercados potenciales.⁷

La modernización de la política social selectiva pasa en gran medida por este punto, a saber, centrarse en una demanda de satisfactores que a la vez requiere —y estimula— capacidad de gestión por parte de los potenciales beneficiarios. En esto las políticas de apoyo productivo a los pobres rurales constituyen un eje medular, y esto por las siguientes razones: i) porque los pobres rurales constituyen, por peso relativo y por condición social, uno de los grupos-objetivo centrales en políticas selectivas anti-pobreza en la región; ii) porque son un factor central de reproducción de pobreza, hacia adentro y hacia afuera (hacia las periferias urbanas), y iii) porque su inserción en procesos de modernización depende en gran medida tanto de su capacidad de movilización frente al Estado y frente a potenciales proveedores de recursos productivos, como del acceso que puedan tener a los distintos eslabones del mejoramiento productivo sostenido (crédito, recursos naturales, tecnología, mercados, etc.).

La construcción de una demanda racional y de la consiguiente capacidad de gestión, junto con la reorientación selectiva del apoyo estatal-social en relación a esa demanda, tiene también por objetivo modificar patrones históricos de articulación entre los sectores sociales del Estado y los actores sociales, como han sido el clientelismo electoral, la cooptación partidaria y el paternalismo estatista. Una nueva

relación en que el Estado pueda responder a un sistema más racional de demandas, con transparencia comunicativa e informativa, y con competencia democrática entre potenciales beneficiarios de políticas selectivas de apoyo productivo, tiene en los pobres rurales una contraparte ineludible.

4. Coordinación interinstitucional, programación y gerencia social

Otro aspecto que aparece con relevancia en los estudios compete al ámbito de la coordinación de políticas sociales orientadas a apoyar la productividad de los pobres rurales. Esto incluye distintas áreas de intervención, a saber: i) articulación de políticas globales con sectoriales, como pueden ser políticas presupuestarias e impositivas con políticas de transferencia tecnológica, de obras de riego y de crédito preferencial para proyectos de pequeños propietarios agrícolas; ii) mayor énfasis y mayor capacidad en el seguimiento y control en la evaluación del impacto de los proyectos, sobre todo midiendo los cambios en el nivel de ingreso de los beneficiarios y su progresión en el mediano plazo, así como su capacidad para ahorrar, conjugarse con sectores dinámicos y romper el umbral de la reproducción restringida, y iii) mayor capacidad para programar en escenarios dinámicos y con instituciones múltiples (públicas y privadas, solidarias y lucrativas, centrales y descentralizadas), combinando criterios financieros, productivos y de negociación entre agentes institucionales.

Los desafíos que se le plantean al "policy-maker" en este sentido son complejos, y no se restringen tan solo a superar "resabios" clientelares, burocráticos y/o asistencialistas. Un nuevo tipo de funcionario social se requiere para alentar un sistema de apoyo basado en políticas integradas, en la configuración de una demanda racional —y de una respuesta selectiva a dicha demanda— y en la capacidad de gestión de los pobres rurales. Una política de proyectos productivos puede constituir la nueva figura de la política social selectiva. Este cambio de rótulo implica un cambio de mentalidad. En el cruce entre la modernización de las estructuras productivas más rezagadas, y de la movilización de las energías sociales de sus actores, tendrá que situarse el planificador frente a los pobres rurales.

Notas

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama social de América Latina (LC/G.1688), Santiago de Chile, 1991.

² Oficina Regional para América Latina y el Caribe (FAO), El minifundio en América Latina, Santiago de Chile, 1987.

³ Un caso específico que merece atención especial es el de la economía campesina andina, la cual aparece definida y caracterizada de manera sintética en el trabajo que aquí incluimos sobre Manejo de cuencas y productividad campesina: el caso del Cusco.

⁴ En el estudio de Dominica se hace un recuento de dos cooperativas (Hope Farmers Cooperative Study Group y Dominica Essential Oils and Spices Cooperative), así como del "Morne Topie Water Project", donde la participación comunitaria ha desempeñado un papel decisivo para logros tales como mejor acceso al crédito y a infraestructura.

⁵ En el estudio de Colombia se aboga por un nuevo discurso sobre la economía campesina que no la confine a un subsector de subsistencia. Para ello deberán considerarse los siguientes argumentos: el aporte de los pequeños productores en fuerza de trabajo a otros sectores de la economía; su participación en la agroindustria como productores de materias primas; su participación en exportaciones y artesanías; la importancia numérica de la población campesina que sigue aumentando en términos absolutos; el

empleo que se genera en el campo y su importancia para la estabilidad social y la disminución de flujos migratorios campo-ciudad; el papel del campesino como actor fundamental en el desarrollo de la democracia; y el papel del campesino en el desarrollo a partir de su patrimonio cultural y como actor central en tareas de conservación del medio ambiente.

⁶ En el caso del crédito es interesante la experiencia que aporta el estudio de México. Los Fondos de Apoyo a la Producción otorgan, a agricultores pequeños que no tienen acceso al Banco Nacional de Crédito Rural y que habitan en zonas de temporal con elevado riesgo, recursos sin intereses y sin garantías para una superficie máxima de 3 hectáreas por productor. Quienes no reintegran, no se les presta al año siguiente. En 1991 se cubrieron así 1.7 millones de hectáreas en las que trabajaron 666 943 labriegos, y con una recuperación del 40% que es bastante alta si se considera la frecuencia de siniestros en la zona.

⁷ Subsiste el problema de los pobres rurales "no viables", vale decir, aquellos que se encuentran tan privados de recursos productivos (sobre todo la tierra), que no logran articularse en una competencia de demandas racionales por proyectos autosustentables. En tal caso debe pensarse en conjugar varios tipos de acciones. De una parte, se espera un "efecto de arrastre" que puedan ejercer los sectores que se encuentran en una situación más "viable" sobre los sectores más rezagados, de manera que estos últimos también incrementen su capacidad de organización y de presión por recursos. En segundo lugar, sobre estos sectores más rezagados se concentran programas sociales de bienestar mínimo en materia alimentaria, de salud preventiva y de empleo de emergencia. Por último, la falta de acceso a la tierra en estos sectores es también un problema que trasciende la política social y se vincula con una política de desarrollo en más amplio sentido.