

**CUADERNOS DE LA CEPAL**

**PRODUCTIVIDAD DE LOS  
POBRES RURALES Y URBANOS**



**NACIONES UNIDAS**  
**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
Santiago de Chile, 1995

LC/G.1849-P  
Septiembre de 1995

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Copyright © Naciones Unidas 1995  
Todos los derechos están reservados  
Impreso en Santiago de Chile

Los estudios nacionales contenidos en este trabajo fueron elaborados por los consultores de la División de Desarrollo Social, señores Luis Antonio Cascão (Brasil), Raúl Castro Murillo (Colombia), Ronald Green (Dominica), Rosa Elena Montes de Oca (México), Adolfo Figueroa (Perú), Ricardo Sánchez (Chile), Lucio H. Moncayo (Colombia), Leroy Taylor (Jamaica), Sandra Vásquez de Barraza (El Salvador), y María Inés Terra (Uruguay). Las opiniones expresadas en ellos son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

<b>PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS</b>
Número de venta: S.95.II.G.14
ISSN 0252-2195 ISBN 92-1-321423-5

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN .....	13
SUMMARY .....	14

### **PRIMERA PARTE: FOMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DE LOS POBRES RURALES**

#### Capítulo I.

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

1. Elementos de contexto .....	17
2. Proyectos integrales: una perspectiva sustentable para los pobres rurales .....	20
3. Viabilidad, sustentabilidad y capacidad de gestión .....	26
4. Coordinación interinstitucional, programación y gerencia social .....	29
5. Facetas del esfuerzo conjunto requerido .....	29

#### Capítulo II.

##### **EL PROGRAMA BRASILEÑO DE MICROCUENCAS HIDROGRÁFICAS: EL CASO DE PARANÁ**

Luiz Antonio Cascão

A. MARCO DE REFERENCIA .....	33
B. ASPECTOS ORGANIZACIONALES .....	42
C. EVALUACION DEL PROGRAMA .....	45
Anexo 1: CUADROS .....	53
Anexo 2: PROGRAMA NACIONAL DE MICROCUENCAS HIDROGRAFICAS.....	61

Capítulo III.

**IMPACTO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO SOBRE LA PRODUCTIVIDAD Y EL NIVEL DE VIDA DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES EN COLOMBIA**  
Raúl Castro Murillo

PRESENTACION .....	67
A. LA POBLACION RURAL EN COLOMBIA .....	68
B. EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO .....	72
C. CONTRIBUCION DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO AL INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD CAMPESINA ...	73
D. DIFICULTADES Y FACTORES LIMITANTES DEL PROGRAMA DRI .....	86
E. RECOMENDACIONES GENERALES .....	92

Capítulo IV.

**EXPERIENCIA ACTUAL PARA AUMENTAR EL NIVEL DE PRODUCTIVIDAD ENTRE EL SECTOR POBRE DE LAS ZONAS RURALES DE DOMINICA: EL CASO DE PETITE SAVANNE**  
Ronald Green

INTRODUCCION .....	101
A. LA COMUNIDAD DE PETITE SAVANNE .....	102
B. LA ECONOMIA DE PETITE SAVANNE .....	106
C. EFECTO DE LOS PROGRAMAS DE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO PARA AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD EN PETITE SAVANNE .....	108
D. OBSTACULOS Y DIFICULTADES EN LA EJECUCION DE LOS PROGRAMAS .....	113
E. LOGROS, REALIZACIONES Y RESULTADOS .....	116
F. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS .....	118
Anexo 1 .....	120

Capítulo V.

**EL COMBATE CONTRA LA POBREZA RURAL MEDIANTE EL APOYO A LA PRODUCCIÓN EN MÉXICO**  
Rosa Elena Montes de Oca

INTRODUCCION .....	121
A. LOS PROGRAMAS DE COMBATE CONTRA LA POBREZA RURAL EN MÉXICO DURANTE LOS AÑOS SETENTA .....	122
B. PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD .....	126
C. COMENTARIOS FINALES .....	142



Capítulo VI.

**MANEJO DE CUENCAS Y PRODUCTIVIDAD CAMPESINA:  
EL CASO DEL CUSCO**

Adolfo Figueroa

INTRODUCCION .....	143
A. CARACTERISTICAS BASICAS DE LA ECONOMIA CAMPESINA ANDINA .....	144
B. PRODUCTIVIDAD CAMPESINA .....	145
C. PROYECTO DE MANEJO DE CUENCAS DE LA MUNICIPALIDAD DEL CUSCO .....	147
D. EFECTOS INICIALES EN LA PRODUCTIVIDAD .....	148
E. PRODUCTIVIDAD EN LA CUENCA ANDINA .....	149
F. DEL PROYECTO AL MODELO .....	151
G. POTENCIAL Y REPRODUCCION DEL MODELO .....	153

**SEGUNDA PARTE  
POBRES URBANOS Y PRODUCTIVIDAD:  
ALGUNOS CASOS NACIONALES**

Capítulo VII.

**POBRES URBANOS Y PRODUCTIVIDAD:  
ÁREAS DE INTERVENCIÓN**

1. Contexto general .....	157
2. Programas de capacitación para jóvenes urbanos desempleados de bajos ingresos en Chile .....	158
3. Políticas de apoyo a los microempresarios urbanos: en Colombia y El Salvador .....	161
4. Proyectos productivos para mujeres pobres: el caso de "Manos del Uruguay" .....	165
5. Racionalidad empresarial y gestión social .....	166

Capítulo VIII .

**CAPACITACION PARA EL EMPLEO DE LA JUVENTUD  
POPULAR URBANA**

Ricardo Sánchez

INTRODUCCION .....	171
A. JUVENTUD E IMPRODUCTIVIDAD: UN CUELLO DE BOTELLA PARA EL DESARROLLO SOCIAL EN CHILE .....	172
B. ACTIVIDADES RECIENTES DE CAPACITACION DE JOVENES Y EXPERIENCIA ADQUIRIDA .....	183
C. ACTIVIDADES DE LOS ORGANISMOS TÉCNICOS DE EJECUCION EN LA MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO .....	189
D. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	193

Capítulo IX.

**PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA  
MICROEMPRESA DEL SERVICIO NACIONAL DE  
APRENDIZAJE DE COLOMBIA**

Lucio Moncayo

INTRODUCCION .....	197
A. COLOMBIA, EL SENA Y LA MICROEMPRESA .....	197
B. PROGRAMA DE ATENCION INTEGRAL A LAS MICROEMPRESAS DEL SENA .....	201
C. PARTICIPACION DEL ESTADO Y DEL SECTOR PRIVADO .....	215
D. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	219

Capítulo X.

**PROGRAMAS PÚBLICOS DESTINADOS A ELEVAR LA  
PRODUCTIVIDAD DE SECTORES POBRES EN ZONAS  
URBANAS DE JAMAICA**

Leroy Taylor

INTRODUCCION .....	225
A. EL PROGRAMA DE APOYO SOCIAL Y ECONOMICO (SESP) .....	226
B. LA FORMACION PROFESIONAL .....	227
C. EL ORGANISMO DE FOMENTO DE LAS INVERSIONES EN MICROEMPRESAS (MIDA) .....	230
D. EL ORGANISMO PARA LA SELECCION Y APOYO DE PARTICULARES QUE SE INICIAN EN EL COMERCIO (ASSIST) .....	232
E. EL FONDO DE INICIATIVA EMPRESARIAL .....	235
F. EL FONDO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE JAMAICA .....	238
G. LA EMPRESA DE PROMOCIONES JAMAICA (JAMPRO) .....	
H. EL PROYECTO INTEGRADO PARA LA REDUCCION DE LA DEMANDA DEL CONSEJO NACIONAL DE LUCHA CONTRA EL USO INDEBIDO DE DROGAS. FASE III (COMPONENTE ECONOMICO) .....	243

Capítulo XI.

**PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA  
MICROEMPRESARIOS URBANOS EN EL SALVADOR**

Sandra Vásquez de Barraza

INTRODUCCION .....	247
A. EL SECTOR INFORMAL Y LA POBREZA URBANA .....	248
B. ACTIVIDADES INSTITUCIONALES DE CAPACITACION PARA EL SECTOR INFORMAL .....	256
C. COORDINACION DE ACTIVIDADES DE CAPACITACION DE POBRES URBANOS .....	270
D. CONCLUSIONES .....	274

	<i>Página</i>
Anexo 1: INSTITUCIONES QUE TRABAJAN CON MICROEMPRESAS POR CONTENIDO DE PROGRAMAS Y OTROS .....	281
Anexo 2: ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES QUE INTEGRAN EL CONSEJO COORDINADOR DE INSTITUCIONES PUBLICAS DE PROMOCION HUMANA DE EL SALVADOR .....	285
 Capítulo XII.	
<b>MANOS DEL URUGUAY.</b>	
<b>APOYO A MUJERES DE BAJOS INGRESOS</b>	
María Inés Terra	
INTRODUCCION .....	287
A. SUPERACION DE LA POBREZA EN EL INTERIOR DEL PAIS .....	288
B. BALANCE DE 25 AÑOS DE ACTIVIDADES .....	298
C. CONCLUSIONES .....	304
 <b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	 307

## ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro II.1	Toledo/Paraná -Análisis bacteriológico de aguas de pozos y manantiales en el período 1983 a 1986 .....	53
Cuadro II.2	Implementación de la mecanización en las microcuencas hidrográficas de la región occidental del Paraná .....	54
Cuadro II.3	Resultados directos alcanzados por el PMISA /Paraná rural en el período 1984-1990 .....	55
Cuadro II.4	Componentes, órganos ejecutores y colaboradores del PMISA/Paraná rural .....	56
Cuadro II.5	Recursos financieros previstos para el PNMH -período 1987-1990 .....	57
Cuadro II.6	Paraná -Programa Paraná Rural - Gastos previstos por componente del subprograma de microcuencas .....	58
Cuadro II.7	Trigo: Producción -Paraná y Brasil- 1986-1990 .....	59
Cuadro II.8	Maíz: Producción -Paraná y Brasil- 1986-1990 .....	59
Cuadro II.9	Soya: Producción -Paraná y Brasil- 1986-1990 .....	59
Cuadro II.10	Venta de tractores de rueda: Paraná y Brasil .....	60

Cuadro IV.1	Dominica: Algunos indicadores económicos: Producto Interno Bruto, 1989-1990 .....	102
Cuadro IV.2	Petite Savanne: Distribución de la población por grupo de edades y sexo .....	104
Cuadro IV.3	Dominica: Producción de aceite de laurel, 1984-1991	108
Cuadro V.1	México: Situación de la población en materia de pobreza .....	129
Cuadro VIII.1	Composición de la fuerza de trabajo en el Gran Santiago .....	175
Cuadro VIII.2	Ocupación por tramo de edad en el Gran Santiago.	176
Cuadro VIII.3	Tasa de desocupación de jóvenes y adultos a nivel nacional, 1970-1988 .....	177
Cuadro VIII.4	Tasas de desocupación juvenil abierta, 1970-1988 ..	178
Cuadro VIII.5	Tasas de desocupación de jóvenes y adultos .....	181
Cuadro IX.1	Resultados de la capacitación y asesoría a microempresarios, 1990-1991 .....	206
Cuadro IX.2	Actividades del SENA previstas para 1993 y 1994 .	208
Cuadro IX.3	Participación del Estado y el sector privado. Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa ....	216
Cuadro X.1	Préstamos del Fondo de iniciativa empresarial aprobados entre marzo de 1991 y julio de 1992 .....	236
Cuadro X.2	Préstamos aprobados por el Fondo de iniciativa empresarial, por tipo de proyecto .....	237
Cuadro XI.1	Distribución de la población urbana ocupada por sector .....	250
Cuadro XI.2	Distribución de la población urbana ocupada por sector y rama de actividad .....	250
Cuadro XI.3	Distribución de la población ocupada por sector y tramo de ingresos .....	251
Cuadro XI.4	Distribución de la población ocupada por tamaño de las empresas .....	251
Cuadro XI.5	Población ocupada en empresas en las que trabajan menos de cuatro personas .....	252
Cuadro XI.6	Distribución de trabajadores por cuenta propia por tramo de ingresos .....	252
Cuadro XI.7	Distribución de trabajadores por cuenta propia por nivel de educación .....	253
Cuadro XI.8	Ingreso promedio familiar mensual por deciles ....	253
Gráfico IX.1	Carencias administrativas y gerenciales de la microempresa .....	202
Gráfico IX.2	Proceso operativo de atención integral a la microempresa .....	203
Gráfico IX.3	Itinerario de formación para la microempresa .....	204

	<i>Página</i>
Gráfico IX.4 Variación de la productividad de las microempresas .....	210
Gráfico IX.5 Generación de empleo .....	211
Gráfico IX.6 Articulación con el mercado .....	212
Gráfico IX.7 Cambio tecnológico .....	213
Gráfico XI.1 Ingreso mensual por decil de ingreso .....	254
Gráfico XI.2 Ingreso mensual en los tres deciles inferiores de ingresos .....	255



## RESUMEN

Este Cuaderno de la CEPAL reúne los estudios nacionales sobre políticas destinadas a elevar la productividad de los pobres rurales y urbanos, elaborados como contribución a los debates de la Tercera Conferencia Regional sobre Pobreza en América Latina y el Caribe, realizada en Santiago de Chile en noviembre de 1992.

La publicación consta de dos partes. La primera de ellas, titulada "Fomento de la productividad de los pobres rurales" contiene cinco estudios correspondientes a Brasil, Colombia, Dominica, México y Perú, en los que se evalúan los avances de programas destinados a sectores de menores recursos, en el ámbito rural, y un documento de síntesis presentado por la Secretaría de la CEPAL. La segunda parte, titulada "Pobres urbanos y productividad: algunos casos nacionales", incluye estudios nacionales de Chile, Colombia, Jamaica, El Salvador y Uruguay, y un documento de la Secretaría de la CEPAL que presenta las principales ideas propositivas y conclusiones extraídas de los estudios nacionales del ámbito urbano.

La Conferencia permitió efectuar una amplia evaluación de los esfuerzos de política para la superación de la pobreza realizados por los países de la región en los dos últimos años. Ésta incluyó un recuento selectivo de la evolución en el campo metodológico y de las políticas implementadas durante este lapso así como un examen de experiencias regionales en materia de focalización y de aumento de la productividad de los sectores afectados por la pobreza. Los estudios nacionales relativos a focalización han sido publicados en la serie Cuadernos de la CEPAL N° 71.

La realización de esta Conferencia se inserta en el marco del Proyecto "Apoyo a la preparación de la Tercera Conferencia Regional sobre la pobreza en América Latina y el Caribe (RLA/92/013)", que contó con la cooperación técnica de la CEPAL y el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

## SUMMARY

This issue of the Cuadernos de la CEPAL series brings together the national studies on policies to increase the productivity of the rural and urban poor that were prepared as a contribution to the debate at the Third Regional Conference on Poverty in Latin America and the Caribbean held in Santiago, Chile, in November 1992.

The publication is in two parts. The first, entitled "Developing the productivity of the rural poor", comprises five studies on Brazil, Colombia, Dominica, Mexico and Peru assessing the progress made by programmes targeting the poorest sectors in rural environments, together with a summary document presented by the ECLAC secretariat. The second part, entitled "The urban poor and productivity: Some national cases", contains national studies on Chile, Colombia, Jamaica, El Salvador and Uruguay and a document prepared by the ECLAC secretariat setting forth the proposals and conclusions drawn from the national studies on the urban environment.

The Conference provided the opportunity for a broad assessment of policies directed at combatting poverty in the countries of the region over the last two years. The assessment included a selective history of developments in methods and policies during the period and an examination of regional experiments in targeting and increasing the productivity of the poorest segments of the population. National studies on targeting have been published in Cuadernos de la CEPAL series No. 71.

The Conference was held as the outcome of a project entitled "Project to support the preparation of the Third Regional Conference on Poverty in Latin America and the Caribbean" (RLA/92/013), with the technical cooperation of ECLAC and financial support from the United Nations Development Programme (UNDP).



**PRIMERA PARTE**

**FOMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD  
DE LOS POBRES RURALES**



## Capítulo I

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

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, realizada en Santiago de Chile 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.<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> 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).

adversa en estas últimas. Todavía en 1986 las zonas rurales contaban con un 60% de pobres, frente al 36% de las zonas urbanas (CEPAL, 1991).

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 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 (FAO, 1987). 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.<sup>2</sup> 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

---

<sup>2</sup> 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".

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 capacidad de los grandes propietarios de transformarse en empresarios "modernos", concentrar el poder de inversión en la modernización de la producción agrícola, y mantener una inserción ventajosa en los mercados internacionales. Además, la experiencia histórica muestra que el acceso a la tierra es condición necesaria 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 aquel 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.<sup>3</sup>

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

---

<sup>3</sup> 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.



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. Éste 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.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> 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.

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 combinan 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 reforestamiento 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 au-

mentar 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.<sup>5</sup> 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 dura-

---

<sup>5</sup> 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.

bles. 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.<sup>6</sup>

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 pa-

---

<sup>6</sup> 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.

trones 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.

#### **5. Facetas del esfuerzo conjunto requerido**

Para lograr estos objetivos, sin embargo, se requiere un gran esfuerzo concertado —entre el Estado, los empresarios, los actores sociales organizados— para modificar las causas estructurales de la pobreza rural. Este enorme desafío tiene por lo menos seis grandes facetas:

**a) Modernización de los mercados fundiarios**

Los grandes programas de reforma agraria promovidos por diversos gobiernos de la región en décadas pasadas no han podido, en la gran mayoría de los casos, eliminar la pobreza rural y a la vez aumentar la productividad en la agricultura. Por otro lado, todavía existe, en algunos países y zonas, una alta concentración de la tierra y prácticas ineficientes que motivaron los intentos estatistas de solución a la inequidad en el campo. En ciertos casos no se debe descartar la opción de políticas redistributivas de la propiedad de la tierra, bajo nuevas fórmulas imaginativas y flexibles; y en general ningún gobierno puede prescindir de una clara política de tenencia y mercado de la tierra. Son múltiples las imperfecciones del mercado fundiario, especialmente en zonas atrasadas, de altos niveles de pobreza y con distribución desigual de la tierra. Las reformas para introducir transparencia y agilidad en el mercado de tierra, regularizar los títulos de dominio, y crear nuevos y más eficaces mecanismos de crédito hipotecario barato (y fondos especiales orientados a facilitar la compra de tierra por familias o grupos de pequeños productores rurales), pueden ser claves para el inicio de “espirales virtuosas” de mayor productividad e ingreso entre los estratos rurales pobres.

**b) Acceso a recursos renovables**

Otro eslabón en el círculo vicioso de la reproducción de la pobreza rural es la falta de acceso a insumos para la producción. Esto se liga, por un lado, a la falta de crédito, y, por el otro, a la falta de propiedad legal de tierra de valor comercial que sirva de garantía de crédito. Sobre todo los pequeños productores subutilizan las semillas mejoradas, los productos químicos adecuados y las maquinarias apropiadas, insumos que les darían mejor rendimiento en sus cultivos y acceso a mercados privilegiados (de productos de alto valor, incluso de exportación). Es frecuente que los productores más pobres utilicen los productos más tóxicos y sin las adecuadas protecciones para ellos mismos o para el consumidor final, de manera que la asistencia técnica, en transferencia de conocimientos sobre métodos y productos apropiados, es una parte necesaria de este esfuerzo.

**c) Aspectos financieros y presupuestarios**

Los análisis reunidos en este trabajo dejan en claro que no se pueden confundir las acciones orientadas a combatir la pobreza rural con los enunciados globales “de principio” en contra de la intervención del Estado en el mercado en general, y en contra de los subsidios a las empresas como tema particular. Parece evidente, primero, que un Estado activo no es incompatible con las nuevas percepciones consensuales de la gestión económica, y que en el esfuerzo por lograr desarrollo con equidad en el campo se requieren importantes aumentos de los recursos fiscales dedicados a este fin, además de la readecuación y reorientación de sus usos. En



el debate sobre la modernización del Estado, uno de los temas de mayor desacuerdo es el del apoyo estatal al microempresario rural, sea éste agrícola, de servicios o agroindustrial, etc. Si tales apoyos al microempresario o empresa asociativa rural son concebidos como políticas de equidad, sea en la formas de apoyo institucional, de transferencia de conocimiento e información o de apoyo crediticio, estas objeciones pierden fuerza. Las fuentes posibles de tal esfuerzo presupuestario, sin embargo, requieren de mayor estudio, en cuanto a la combinación de fuentes tributarias, de la banca privada, de entidades financieras internacionales o de los ahorros e inversiones de los propios productores.

**d) El sistema científico-tecnológico**

En los puntos precedentes, y a lo largo de este estudio, se ha enfatizado la importancia del conocimiento y de la información en la lucha contra la pobreza rural en las actuales circunstancias económicas del mundo. Hasta muy recientemente, se denunciaba la ausencia casi completa de investigación sobre los cultivos tradicionales campesinos y sobre el desarrollo de nuevas semillas mejoradas, técnicas, máquinas y otros insumos adecuadas a sus condiciones de producción. Ahora, sin embargo, existen numerosos avances en este campo, aunque la necesidad está todavía lejos de ser totalmente satisfecha. Las orientaciones futuras pueden concentrarse, de todos modos, en las inversiones requeridas para transferir y adecuar los nuevos conocimientos a la gran masa de productores campesinos. Por otra parte, la gran parte del trabajo agrícola de los pobres que se realiza bajo la forma asalariada, también requiere de fuertes inyecciones de contenido científico-tecnológico orientado a beneficiar a los trabajadores. Tanto la elevación de la productividad como la adecuada protección de la salud de los trabajadores asalariados en la gran agricultura comercial, requieren de mejoras en la tecnología material utilizada y muy particularmente en la capacitación y en el conocimiento adquirido por el trabajador. Esto le permite a dicho trabajador aumentar su capacidad de regateo, sus ingresos y su bienestar general en base a una alta calificación laboral en las prácticas agrícolas modernas.

**e) Sistemas educativos y de capacitación**

Por lo anterior, es evidente que se requiere de un especial esfuerzo institucional y financiero para expandir y mejorar los sistemas que imparten el conocimiento en el campo, tanto en el terreno de la educación básica, formal, general como en el de la capacitación laboral en destrezas específicas. Los insuficientes presupuestos de la educación formal rural son una causa importante de la mala calidad de ésta, de las altas tasas de deserción y repitencia, y de los pobres desempeños de los egresados en su manejo de destrezas básicas requeridas para su futura capacitación eficaz. Sin embargo, grandes avances pueden lograrse con incrementos presu-

puestarios relativamente modestos si éstos se combinan con la capacitación intensa de los maestros y con una reestructuración de la gestión de la educación rural, de manera de estimular la iniciativa y la eficiencia. En el campo de la capacitación laboral hay dos orientaciones diferentes que deben equilibrarse: la capacitación para la autogestión y la orientada al entrenamiento para trabajos asalariados en grandes empresas rurales. Al menos, en este último caso, las mismas grandes empresas de cultivos, de alto valor comercial o de exportación, deben jugar un rol activo, junto con el Estado y con organizaciones no gubernamentales, para crear y llevar a cabo nuevos programas de capacitación laboral rural.

**f) La inserción en procesos de transformación, distribución y comercialización**

En el desarrollo de la economía rural, el crecimiento de los puestos de trabajo y del valor agregado se da tanto o más en actividades no agrícolas como dentro de éstas. Los pequeños productores agrícolas tendrán muchas más posibilidades de superar la pobreza si participan en estos otros ámbitos. Una manera de lograr esto es mediante el apoyo a microempresas y empresas asociativas en actividades de transformación y comercialización de los productos agrícolas, y en la producción y comercialización de bienes de consumo no agrícolas. Otro es mediante la organización de productores para facilitar tanto la creación de instancias propias conjuntas de transformación y comercialización, como su participación y negociación en la determinación de los arreglos específicos del desarrollo, crecimiento y gestión de la distribución de las ganancias generadas por las actividades de transformación agroindustrial y de comercialización de sus productos.

## Capítulo II

# EL PROGRAMA BRASILEÑO DE MICROCUENCAS HIDROGRÁFICAS: EL CASO DE PARANÁ

## A. MARCO DE REFERENCIA

### 1. Antecedentes

El Programa Nacional de Microcuencas Hidrográficas (PNMH) fue concebido de manera progresiva, incorporando gradualmente nuevos conceptos de acción y actividades y medidas complementarias, que terminaron por darle su conformación actual. Como programa federal, se originó en la necesidad de adaptar e integrar las técnicas de control de erosión conocidas para superar los procesos de pérdida de fertilidad y degeneración de los suelos, que ya se estaban promoviendo a escala nacional (sin gran éxito, cabe mencionar) desde 1975, con el Programa Nacional de Conservación de Suelos (PNCS), conjugado con prácticas conservacionistas destinadas a preservar los manantiales de agua potable, principalmente para el abastecimiento de ciudades pequeñas. Posteriormente, se incorporaron sistemáticamente actividades complementarias, con el objeto de maximizar el efecto sinérgico de las acciones conjugadas.

Desde el punto de vista operacional, el programa sufría las consecuencias del método que predominaba entonces en las labores de extensión: la especialización y el efecto demostración.

Desde el punto de vista de la especialización, la Empresa Brasileña de Asistencia Técnica y Extensión Rural (EMBRATER), empresa estatal federal que coordinaba la acción de las empresas de asistencia técnica y extensión rural (EMATER) estatales, pautaba su quehacer recurriendo a técnicos especialistas en sectores o en monocultivos, orientando determinados aspectos de la actividad rural o incluso ciertos productos.

Desde el punto de vista del efecto demostración, el método se basaba en seleccionar un productor de la zona, al que se le enseñaban las téc-

nicas y procesos productivos, confiando en que se multiplicarían y reproducirían al adoptarlos otros productores de la región.

Dos grandes problemas se derivan de este método. El primero dice relación con la tradición de los productores (sobre todo micro y pequeños), que suelen practicar la producción diversificada, intercalando cultivos y mezclándolos con la cría de animales, como forma de maximizar la renta derivable de su escaso patrimonio (principalmente tierra). De manera que el procedimiento adoptado por la extensión rural no siempre era el más adecuado, ya que se trataba de especialistas (en producción, preservación ambiental, ganadería, etc.) que, a veces, sólo dominaban las técnicas de ciertos cultivos, cuya aplicabilidad se restringía a productores especializados o que utilizaran grandes extensiones de tierra para monocultivos, lo que raramente ocurría con los pequeños productores.

El otro aspecto limitativo del procedimiento que imperaba en la extensión rural era su escasa horizontalización. La técnica utilizada individualizaba a los productores que recibían la asistencia, lo que, conforme se verá más adelante, comprometía la eficacia de los procedimientos conservacionistas.

Finalmente, el último aspecto limitativo del método aquí descrito se refiere a la investigación agronómica. Congruente con el contexto extensionista, los experimentos en su mayoría se desarrollaban individualmente, vale decir, a partir de monocultivos estudiados exhaustivamente, en abierto desacuerdo con las prácticas usuales de los productores, especialmente los pequeños (y, por ende, de bajos ingresos).

Por otro lado, generalmente las investigaciones se desarrollaban en segmentos, sin suplir la experimentación agrícola con prácticas conservacionistas y otras acciones que componen un universo integrado del campo.

El primer movimiento transformador, y probablemente el embrión de la concepción técnica de la planificación integrada que tiene como unidad operacional la microcuenca hidrográfica, fue la modificación metodológica que se observó. Se transformó la premisa, partiendo de la acción segmentada y puntual hacia lo integrado y global, en busca de adaptar lo teórico a lo real, ya que la problemática cotidiana del público destinatario se presentaba de forma distinta de la concepción intelectual del modelo, y a lo espacial, dado que particularmente las prácticas conservacionistas sólo son viables en una acción integrada y coherente.

## **2. La estructuración como plan nacional**

Aunque su implementación no haya logrado el alcance territorial originalmente previsto, el Programa de Microcuencas Hidrográficas fue estructurado como un programa de ámbito nacional en 1986, en el contexto del Plan de objetivos de la política agraria (SEPLAN-PR, 1986), e implementado oficialmente en virtud del decreto N° 94.076, de 5 de marzo de 1987.

Obsérvese que, cuando se elaboró el Plan de objetivos, la economía brasileña vivía un clima de excepcional perspectiva de desarrollo, con una tasa de inflación cercana a cero como consecuencia de la reciente aplicación del Plan Cruzado (primero de una serie de planes de estabilización basados en el congelamiento de precios que se intentaron en Brasil durante el segundo lustro del decenio de 1980). Cuando se lanzó la política agrícola (agosto de 1986), la economía presentaba importantes indicios de reactivación, que ese año se materializaron en un crecimiento del producto interno bruto (PIB) del orden de 7.6%, principalmente gracias al buen desempeño de los sectores industrial y terciario.

Entonces el gobierno estaba convencido de que el siguiente segmento de la economía que se reactivaría sería el agrícola, conforme lo destaca el primer párrafo introductorio del Plan:

El éxito del Plan Nacional de Desarrollo (I PND-NR) y de la política de estabilización económica del Gobierno depende de que se obtengan adecuadas tasas de crecimiento de la producción de alimentos básicos (arroz, maíz, porotos, mandioca, huevos, leche y carne). Además, la política social, al priorizar la alimentación de las poblaciones más carenciadas, genera, como contrapartida, la necesidad de aumentar las cantidades de alimentos producidos. Finalmente, el equilibrio externo de la economía requiere incrementar la producción del segmento exportador agrícola (soya, naranja, algodón, cacao, tabaco, café y otros).

Así se concibió un Plan que buscaba elevar el volumen de producción de granos (entonces estabilizada en alrededor de 50 millones de toneladas) a un nivel de 70 millones, en un plazo de cuatro años. Concomitantemente, se agilizaban instrumentos para incentivar la producción de los demás productos agropecuarios.

Para dotarlo de instrumentos, se redefinieron completamente las políticas de crédito agrícola y comercialización, se elaboró una enérgica política de riego y se preparó un programa de inversiones en infraestructura de almacenaje y distribución, para el mercado interno y externo. Además, se priorizaron las actividades complementarias de las directrices de apoyo a la agricultura, a saber, la extensión rural, la investigación agropecuaria y el Programa de Desarrollo de Microcuencas.

En términos de estrategia global, el Plan adoptaba una postura diferenciada: en las regiones de frontera agrícola (norte y oeste del país) se destacaba la dotación de infraestructura de apoyo a la producción (especialmente transporte y almacenaje); en las regiones más vulnerables a accidentes naturales (sequía, noreste del país) se priorizaban las medidas correctivas y/o preventivas (sobre todo riego).

En las regiones sur y sureste, donde la frontera ya estaba casi totalmente ocupada (en Paraná, 95% de las tierras productivas ya presentaban algún tipo de explotación económica), los problemas de infraestructura eran mucho menos relevantes que en otras regiones del país y los proble-

mas naturales eran de poca monta, por lo que el Plan se centró en aumentar la producción por unidad de superficie, para incrementar el volumen producido (y, por ende, el ingreso) y utilizar de forma más intensiva el capital social básico disponible.

En consecuencia, el Programa de Microcuencas Hidrográficas se valorizó enormemente en esta zona.

Como corolario del Plan, aumentó la producción de granos esenciales (arroz, porotos, maíz, soya y trigo) de 50 millones de toneladas (promedio relativamente estabilizado en el período 1980-1986) a 68.7 millones en 1989. Por otro lado, de una programación de implantar la planificación en 1 000 microcuencas a escala nacional, sólo el estado de Paraná ya había cumplido, en 1989, una meta de 856 microcuencas que atendían a 302 municipios y cubrían una superficie de 2.3 millones de hectáreas (Cascão, 1990). En el sur del país, Rio Grande do Sul, Santa Catarina y São Paulo también adoptaron importantes medidas para implementar sus planes estatales.

### **3. La concepción del Programa**

Refiriéndose al Programa Nacional de Microcuencas Integradas, el Presidente de la República, José Sarney, afirmó en el lanzamiento del programa agrícola:

Con este programa estamos promoviendo la planificación integrada, protegiendo el ambiente con la participación de las comunidades, favoreciendo al pequeño productor, fomentando el asociativismo, dando capacitación técnica y elevando la productividad sin agotar el suelo rural. El programa permitirá que núcleos de pequeños productores rurales en los municipios, programen y realicen esfuerzos de reforestación conservacionista, aprovechamiento del suelo, control de aguas pluviales, lucha contra la erosión y promoción integrada de los trazados de carreteras e infraestructura. En el anexo 2 figura la descripción de los objetivos, directrices, radio de acción, metas y recursos financieros asignados.

Desde el punto de vista técnico, el programa se originó en un problema histórico, que se particulariza con notable regularidad en las regiones septentrional y occidental del estado de Paraná.<sup>1</sup> Allí la ocupación se dio en forma efectiva solamente después de la Segunda Guerra Mundial, con la expansión de la frontera agrícola —principalmente con la producción de café— de São Paulo, a través de grandes programas de colonización realizados por la iniciativa privada. El loteo de las propiedades se efectuaba básicamente a partir de manantiales, con predios de unas 25 hectáreas, ge-

---

<sup>1</sup> Aunque a partir de ahora pasemos a enfatizar la problemática referente a Paraná, en diferentes proporciones ésta se asemeja a la existente en otras regiones del país, especialmente en la región sur.

neralmente estrechos y largos, en forma de “espinas de pescado”, que se extendían desde el valle, por donde pasaban los pequeños cursos de agua, hasta la cumbre, por donde pasaba la carretera, que era también, naturalmente, la divisoria entre las zonas (obsérvese que estas parcelas definían geográficamente el espacio de una microcuenca hidrográfica).

De esta manera se caracterizaba un modelo de desarrollo agrícola fuertemente sustentado en las pequeñas y medianas propiedades,<sup>2</sup> aglutinadas en torno a la fuente hídrica.

Al principio, el proceso de ocupación se produjo naturalmente, sin generar problemas mayores, dado que el proceso productivo era manual, en su totalidad, y que, en las tareas de labranza, se mantenían los árboles, canteras o incluso partes del bosque nativo. Al desarrollarse el proceso, sin embargo, con la capitalización del productor gracias al rendimiento del suelo fértil, el aumento de las ganancias merced a los precios esporádicamente favorables y los estímulos gubernamentales a la mecanización de la agricultura mediante el crédito abundante y en condiciones ventajosas, lo que restaba de bosque rápidamente se transformó en campo de cultivo y los demás elementos de protección del suelo (canteras, tocones y otros elementos inhibitorios de la erosión) desaparecieron para permitir el libre tránsito de tractores y cosechadoras.

Sólo a título ilustrativo, nótese que la cobertura forestal primitiva de Paraná, que hace 50 años era de 16.4 millones de hectáreas (83% de la superficie estatal) luego bajó a 1 millón, es decir, 5.1% de la superficie total.

Así pues, la cantidad de suelo erosionado arrastrado anualmente hacia los ríos aumentó y, según datos de la Superintendencia de Recursos Hídricos y Medio Ambiente (SURHEMA), en la represa de Itaipú y en el puerto de Paranaguá se sedimentan al año cerca de 8 millones de toneladas de tierra proveniente de la labranza paranaense (*A granja*, 1987).

Por otro lado, el parque mecánico agrícola del estado pasó de 5 000 cosechadoras y prácticamente ningún tractor agrícola en 1960 a más de 100 000 tractores y cerca de 40 000 cosechadoras en 1990.<sup>3</sup> El consumo de fertilizantes creció 575% ya entre 1970 y 1986, pasando de poco más de 100 000 toneladas al año a cerca de 600 000 toneladas al año (EMATER/SEAB, 1991).

El primer síntoma ambiental preocupante surgió apenas removida la cobertura vegetal: el uso intensivo del suelo, sobre todo con la introducción del cultivo de soya —con gran frecuencia en rotación con el trigo,

<sup>2</sup> Sólo a título ilustrativo, el tamaño medio de los predios agrícolas del estado de Paraná es de 37.3 hectáreas, comparado con 40.5 de la región sur y 64.5 de Brasil (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), 1985).

<sup>3</sup> Fuente de los datos primarios: DERAL/Secretaría de Agricultura de Paraná; Asociación Nacional de Fabricantes de Vehículos Automotores (ANFAVEA).

lo que sumaba dos cultivos anuales—, asociado a las precarias prácticas de manejo del mismo, dio inicio a un fuerte proceso de erosión y degradación de los suelos.

Hubo dos efectos inmediatos: la pérdida de fertilidad, con la escorrentía (erosión laminar) de la superficie fértil por el efecto del agua de lluvia sobre el terreno desprotegido de la capa vegetal, y el aterramiento y contaminación de los manantiales hacia donde fluían estos materiales.

En consecuencia, hubo una fuerte degradación de la fertilidad natural de los suelos, lo que obligó a los productores a utilizar cada vez más abonos químicos para reconstituir la disponibilidad de nutrientes. Luego, se observó un acentuado y acelerado proceso de mecanización agrícola, a fin de abaratar la aplicación de los insumos químicos, lo que redundó en la evolución del parque de máquinas ya descrito.

Con la introducción de las nuevas prácticas se agregaron otros dos problemas. Por un lado, el uso indiscriminado de implementos motomecanizados causó un proceso de compactación de los suelos, reduciendo su permeabilidad, y por ende, su capacidad de absorción de agua (principalmente pluvial), generando problemas con la capa freática y la disponibilidad de agua en el perfil del terreno. Por otro lado, la impermeabilización mencionada aumentaba el volumen de escorrentía superficial y su energía cinética, agravando los problemas de erosión y pérdida de suelos.

Finalmente, el mayor volumen de depósitos en los cursos de agua y manantiales, ya entonces saturados de contaminantes químicos —principalmente productos agrotóxicos y defensivos agrícolas, compañeros naturales de los abonos químicos— recargaba el abastecimiento urbano de agua potable, con costos crecientes para purificar aguas cada vez más contaminadas. A título ilustrativo, véanse en el cuadro II 1 los resultados de análisis bacteriológicos de aguas de pozos poco profundos y manantiales realizados en el municipio de Toledo en el período 1983-1986.

El problema se agravó todavía más con las sucesivas crisis sufridas por el cultivo de café: los problemas climáticos (heladas), fitosanitarios (las plagas causadas por hongos) y económicos (crisis sucesivas y problemas comerciales en el mercado internacional) desalentaron el cultivo, cuyos productores migraron aceleradamente hacia el binomio soya-trigo. Así se perdió otro aliado de la preservación, un cultivo permanente, que mantiene el suelo protegido durante décadas, y se ganó otro enemigo, uno o dos cultivos de ciclo anual, que exigen la completa desnudez de la tierra para sembrarlos, aumentando en consecuencia la exposición del suelo a los efectos de la erosión.

Luego la problemática paranaense podía describirse con la siguiente lista de problemas (EMATER/SEAB, 1991):

- depauperación de los suelos, principalmente los arenosos de la región del noroeste, con la formación de grietas y el inicio del proceso de desertificación;



- degradación y proceso de erosión laminar en las áreas basálticas, inclusive con la formación de surcos profundos y grietas, principalmente en los lindes de las propiedades;
- degradación del medio ambiente, por la excesiva reducción de la cobertura forestal, el aterramiento de ríos, cursos de agua y fondos de valle y por la contaminación del agua con productos químicos (agrotóxicos, biocidas) arrastrados por la erosión, lo que dificulta y encarece su tratamiento cuando está destinada a la población;
- deterioro de las carreteras municipales debido al suelo erosionado del área rural y el agravamiento de la erosión en algunas propiedades rurales, en función de la mala localización de éstas o la falta de sistemas que eviten la escorrentía del agua por largos recorridos;
- pérdida de la fertilidad natural, reducción del contenido de materia orgánica y degradación física en los suelos explotados por la agricultura más tradicional del centro-sur del estado, donde se concentra prácticamente todo el resto de la cobertura forestal de Paraná;
- cuanto más se agravaba el problema de la erosión en las áreas ocupadas, concomitantemente con una frontera agrícola estatal próxima a agotarse y el aumento prohibitivo del costo de la tierra apta para trabajarla, aumentaba la concientización de propietarios y técnicos ligados a la actividad agropecuaria sobre la necesidad de preservar el patrimonio.

La gravedad del problema de la erosión puede determinarse con datos de investigaciones que muestran que las pérdidas de suelo en Paraná se sitúan entre 15 y 20 toneladas por hectárea al año. Según datos de Montoya y Eltz (1984), una pérdida de 20 toneladas por hectárea al año equivale a 40.50 dólares por hectárea al año en macronutrientes perdidos, lo que corresponde a un tercio de los ingresos brutos que se obtienen de la plantación de 1 hectárea de soya. Según Kronem (1986), una pérdida de suelo media de 20 toneladas por hectárea al año representa en el estado una pérdida de nutrientes equivalente a 250 millones de dólares al año (Montoya y Eltz, 1984; Kronem, 1986).

A pesar del esfuerzo que constituía el uso intensivo de abonos químicos para compensar las pérdidas de suelo, la inexperiencia y el desconocimiento técnico minimizaban el aprovechamiento efectivo del insumo. Sin embargo, los estímulos gubernamentales al abonamiento químico, el crédito fácil y barato y el aspecto psicológico de la imagen de productor "moderno y tecnificado" sustentaban la práctica.

Con la crisis del petróleo (1974) y su repetición en 1981, acompañada del encarecimiento de los insumos, la escasez del crédito agrícola, la reducción gradual de los subsidios al sector y el deterioro de los precios de los productos agrícolas en los mercados internacionales, las dificultades aumentaron, exigiendo medidas más eficientes y eficaces.

Al mismo tiempo, surgía en todo Brasil la preocupación conservacionista, a través de campañas realizadas por la comunidad técnica, desti-

nadas a estudiar más a fondo las peculiaridades de cada región y cuyo objeto principal era preservar los recursos naturales, pero de una forma que solucionara efectivamente los problemas de erosión y contaminación ambiental. Surgieron las primeras propuestas de hacer un abancalamiento a fin de retener el agua en la propiedad, medida que prosperó en la mayoría de los casos.

No obstante, continuaban los problemas como las grietas en los lindes, la conservación vial y la contaminación fluvial. Ya en los años setenta, el gobierno de Paraná, con el apoyo del Departamento Nacional de Obras de Saneamiento (DNOS) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), comenzó el Proyecto Noroeste, inicialmente limitándose a la lucha contra la erosión en los alrededores de los núcleos urbanos. En 1973 el proyecto se extendió al área rural, actuando en 153 municipios, en una extensión de 67 445 km<sup>2</sup>. En esta fase se realizaron trabajos en microcuencas hidrográficas piloto: Ribeirão do Rato en Rondon (1974); Ribeirão Caxias en Floresta (1978) y Ribeirão 22 en Paranavai (1978) (EMATER/SEAB, 1991).

De esta época data también el Programa Nacional de Conservación de Suelos (PNCS), a nivel federal, y su versión estatal en Paraná, el Programa Integrado de Conservación de Suelos (PROICS). A pesar del relativo éxito en términos cuantitativos, el Programa tuvo resultados cualitativos modestos, tanto por el desconocimiento técnico más profundo de la materia en ese momento como por el vicio de origen del tratamiento individualizado (que predominaba en la filosofía extensionista de entonces), ya sea del problema (actuando sólo con el abancalamiento y la plantación a nivel) o del usuario (actuando con cada uno de los productores).

Como mencionan Parchen y Bragagnolo (EMATER/SEAB, 1991), los errores cometidos y la experiencia acumulada dieron origen a un nuevo concepto técnico: no bastaba “conservar” el suelo, era preciso “manejarlo” adecuadamente. Fue entonces que se creó, con carácter experimental, en el municipio de Santa Rosa, la primera conservación integrada, resultante de una labor conjunta de la Cooperativa Agrícola local y la Asociación de Crédito y Asistencia Rural de Paraná (ACARPA) y se obtuvo pleno éxito junto al grupo de productores de la comunidad de Planalto (Benvenuti, 1988).

Ante el éxito de esa conservación integrada, se persiguió ampliar esa labor, teniendo como objetivo la construcción gradual de embalses aprovechando riachuelos, lo que dio lugar a una nueva tarea, denominada conservación en microcuencas. Esta experiencia, la de la microcuenca de Rio do Campo en Campo Mourão, así como los errores, aciertos y conocimientos acumulados en las experiencias del Proyecto Noreste y su sucesor Pronoreste y del PROICS, lanzaron las bases del Programa de Gestión Integrada de Suelos, más tarde sucedido por el Programa de Gestión Integrada de Suelos y Agua de Paraná (PMISA).

Los objetivos del Programa son, en líneas generales, los que se describen a continuación:

- a) Construcción de bancales de absorción lenta, alternados con bancales de base ancha, cuidadosamente dimensionados y demarcados, contruidos a nivel y desconociendo los lindes, a fin de retener totalmente las aguas de lluvia en la propiedad. Durante la construcción se cierra cualquier tipo de grietas existentes y se eliminan los bancales antiguos. Las carreteras de las propiedades, así como las municipales, se estudian, reorientan y reubican, si procede. En caso de que una carretera tenga necesariamente que cruzar un bancal, se construyen montículos, de manera de no interrumpir el sistema.
- b) El manejo del suelo, después de establecer el sistema de abancalamiento, es fundamental, ya que de esa forma se impide el rápido aterramiento de los bancales. En caso de que se identifique una capa más compacta, es indispensable subsolar esa zona, favoreciendo así la infiltración del agua y la menor acumulación en los canales de los bancales. Además debe aplicarse cal y abonos orgánicos en los canales para recuperar ese suelo del que se removió la capa fértil, permitiendo así la uniformidad en el desarrollo de los cultivos en relación con el resto de la labranza, a partir de la primera plantación.
- c) Se destaca también la rotación de cultivos, manteniéndose la fertilidad natural del suelo o incluso hasta recuperándola, cuando se realiza bien; protegiendo el suelo contra la erosión y permitiendo una adecuada reestructuración física.
- d) La propiedad se replanifica, a partir de una visión de conjunto, adecuándose su explotación a la capacidad de uso del suelo, incentivándose la creación de potreros en áreas de declive y aprovechándose los manantiales para construir embalses, utilizando las propias máquinas de construcción de bancales, o sea, tractores de oruga.
- e) Se incrementa la reforestación en las riberas de los ríos, lagos y vertientes, a fin de proteger esas aguas y preservar y recuperar la flora y fauna de la región, e incluso producir madera para el consumo o la venta.
- f) La creación de una microcuenca no termina con la construcción de bancales. Por el contrario, ahí comienza el trabajo, que es lento y progresivo, cuyo objetivo fundamental es educar al agricultor en el uso y manejo de los recursos naturales, con miras a introducir técnicas más complejas con el tiempo, como la plantación directa y el aprovechamiento de las vegas, hasta entonces abandonadas. También se incrementa el uso del abonamiento verde y del biofertilizante producido en la propiedad o adquirido a precios accesibles (Benvenuti, 1988).

A modo de ilustración del impacto del PMISA en la agricultura paranaense, se presentan los cuadros II 2, Implantación de la mecanización

en las microcuencas hidrográficas de la región occidental de Paraná (1983-1986) y 3, Resultados directos alcanzados por el PMISA/Paraná Rural en el período 1984-1990 (véase anexo 1), que se analizarán en mayor detalle en la sección C, Evaluación.

## B. ASPECTOS ORGANIZACIONALES

Uno de los aspectos más interesantes del Programa de Microcuencas Hidrográficas es su estructura organizacional, esencialmente subordinada al mando de las bases; en este caso, la unidad productiva.

Cabe destacar que diversos programas y proyectos ya implementados en Brasil, a escala regional o incluso nacional, incluían entre sus objetivos la denominada "planificación participativa", donde las unidades afectadas y/o beneficiadas tenían, al menos en teoría, un gran poder de decisión en las diversas etapas de implementación.

En parte por la propia rigidez de las concepciones, en parte por la tradición autoritaria e impositiva de diversos segmentos del sistema nacional de planificación (central y sus ramificaciones y desdoblamientos, sectoriales y estatales), pocas veces prosperó la propuesta de participación.

En el caso concreto del Programa de Microcuencas Hidrográficas, la concepción participativa es un imperativo técnico. Cabe recordar que la propia concepción del Programa exige la participación de todas las propiedades que integran la microcuenca, ya que la tecnología empleada tiene por objeto la acción integrada en la zona.

Habida cuenta de que, en virtud de la legislación brasileña vigente, salvo en casos muy particulares (y con frecuencia sólo después de interminables litigios judiciales), es imposible obligar a un productor a adoptar prácticas que no desea o en las que no cree, todo el proceso depende de una organización —por adhesión— que englobe a la totalidad de los integrantes de la zona.

De esta manera, el proceso comienza con la adhesión consciente y negociada de los productores y el diálogo permanente e interactivo entre sus representantes y las autoridades municipales.

En su versión nacional, el Programa Nacional de Microcuencas se estructura en cuatro niveles de decisión, a saber:

- Organización de la base comunitaria
- Comisión Municipal de Coordinación
- Comisión Estatal de Coordinación
- Comisión Nacional de Coordinación

La forma en que se relacionan estas instancias y sus atribuciones básicas se presentan en el flujograma que figura a continuación (Ministerio de Agricultura, 1987).

<b>MICROCUENCAS HIDROGRÁFICAS</b> <b>Comunidades Rurales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decisión de participar</li> <li>- Adhesión al Programa</li> <li>- Asumir responsabilidades</li> <li>- Generación de proyectos</li> <li>- A través de su organización, eleva solicitud al Comité Municipal</li> </ul>
---	---

## PLAN NACIONAL

En el programa paranaense (SEAB, 1991), el proyecto de asistencia técnica cuenta con la participación de:

- a) Empresa Paranaense de Asistencia Técnica y Extensión Rural (EMATER/PR), vinculada a la Secretaría de Estado de Agricultura y Abastecimiento (SEAB);
- b) Cooperativas agrícolas, representadas a nivel estatal por la Organización de Cooperativas del Estado de Paraná (OCEPAR);
- c) Empresas de asistencia técnica, representadas por la Asociación de Empresas de Planificación del Estado de Paraná (APEPA);
- d) Empresas de fomento (carne, tabaco, etc.);
- e) Alcaldías.

Las instituciones de asistencia técnica desarrollan las siguientes actividades:

- a) Organización del trabajo: consiste en actividades de divulgación, motivación y organización de las comisiones a nivel municipal, con la participación de líderes en la dirección del Subprograma y selección de microcuencas.
- b) Planificación de la microcuenca hidrográfica: la planificación a este nivel consiste en principio en el inventario rápido de los recursos de la microcuenca hidrográfica como marco de referencia inicial. El análisis de la información contenida en el inventario deberá dar al técnico una visión global de la situación, que permita elaborar el Plan de Acción, sobre la base de la estrategia técnica prioritaria definida en el Subprograma. El material resultante se presenta, discute y valida con el grupo de agricultores de la microcuenca, dando origen así al Plan Conservacionista Final. En esta etapa deberán estar establecidos ajustes de prioridades, metas y cronogramas de las actividades de interés comunitario.
- c) Asesoramiento a las actividades grupales: consiste en la prestación de orientación y apoyo técnico-administrativo a grupos organizados de productores para ejecutar actividades y prácticas de interés común.
- d) Planificación de la propiedad agrícola: esta planificación consiste primero en inventariar los recursos de la propiedad, a fin de establecer el marco de referencia. El análisis de esta información dará al técnico una visión global de la situación, a partir de la cual surgirá una propuesta que deberá ser el plan conservacionista de la propiedad, fruto del análisis conjunto del técnico y el productor. En esta etapa deberán estar establecidas las prioridades, metas y cronogramas de actividades para la ejecución del plan.
- e) Asistencia técnica a la propiedad: consiste en la orientación técnica y aplicación de prácticas a nivel de cada propiedad.

- f) Seguimiento y administración: consiste en el control y evaluación periódica de la programación y de las actividades y prácticas ejecutadas para garantizar la coherencia entre las acciones desarrolladas y la estrategia técnica, así como evaluar el empleo de instrumentos gubernamentales. La coordinación de los trabajos cuenta con el apoyo de comisiones a los niveles municipal, regional y estatal. Los elementos integrantes de esta estructura se describen en el cuadro II 4.

### C. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

En sentido estricto, no se dispone de una evaluación completa y coherente del impacto económico del Programa de Microcuencas Hidrográficas, ya sea a nivel de Brasil o del estado de Paraná. Dos aspectos principales pueden explicar este hecho: tradición y crisis económica. Desde el punto de vista de la tradición, Brasil es un país donde muy raramente se utilizan las técnicas formales —sobre la marcha y ex-post— de evaluación de programas y proyectos. Desde hace algún tiempo esta tradición viene causando litigios entre el Gobierno de Brasil y los organismos multinacionales de crédito (principalmente el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)), dado que en general se requiere el empleo de estas técnicas en los acuerdos de financiamiento.

En el caso paranaense, está la expectativa de cumplimiento de la cláusula contractual, por lo menos a partir de la evaluación intermedia propuesta por el IPARDES en abril de 1992 (IPARDES, 1992). No obstante, cabe destacar que dicha evaluación se orienta fundamentalmente a las cuestiones operacionales de implementación del Programa, con miras a identificar estrangulamientos, puntos que se reflejan y repercuten en la evolución de los trabajos y experiencias acumuladas que permitan perfeccionar la concepción técnica y operacional del Programa, inclusive con la identificación de equívocos e imprecisiones en su concepción original y aplicación.

En rigor, más que una evaluación en el sentido más técnico del vocablo, lo que se dispone para el Programa de Microcuencas es un conjunto de indicadores de desempeño que engloba dificultades y éxitos.

Al respecto, cabe mencionar como primer aspecto evaluativo dificultades operacionales en la entrega de recursos, citadas tanto en los informes trimestrales sobre la marcha del Programa como en los informes de las misiones de supervisión del BIRF. Tales dificultades se reflejan fundamentalmente en la contratación de personal, la adquisición de vehículos y equipos y la política de recursos humanos; la caída de los salarios reales de los técnicos de varios órganos participantes en el Programa desalienta el trabajo e incluso aumenta la rotación de personal, con pérdidas en recursos humanos capacitados y ya integrados a la operacionalidad del Programa.

El Programa Nacional adolece de dificultades aún mayores por los graves problemas de caja que afligen a la Tesorería Nacional de Brasil. Así, la recesión económica, la crisis de eficiencia que atraviesa la administración pública federal después de una desastrosa reforma administrativa, una política que redujo los salarios reales a poco más de 40% de sus valores originales, sus consecuencias en la motivación de los técnicos encargados de la recaudación, fiscalización y asignación eficiente de los recursos públicos, la caída de la recaudación (alrededor de 40%) generada por la incoherencia jurídica de los actos normativos, son todos factores que afectaron la eficiencia y el alcance del Programa.

En consecuencia, el Programa Nacional se comportó como sigue (según información de la Coordinación General de la Producción Vegetal, Ministerio de Agricultura y Reforma Agraria):

- 1987: Recursos liberados de 5.40 millones de dólares. Creación de 370 microcuencas.
- 1988: Recursos liberados de 4.98 millones de dólares. Mantenimiento de los proyectos de 1987 e incremento de su número con la creación de 270 microcuencas nuevas.
- 1989: Recursos liberados de 2.30 millones de dólares. Mantenimiento de las microcuencas existentes y creación de otras siete.
- 1990: Recursos liberados de 1.74 millones de dólares. Sólo mantenimiento de las microcuencas instaladas.
- 1991: Presupuesto aprobado de 1.47 millones de dólares. Recursos liberados de 0.38 millones de dólares. Mantenimiento parcial de las microcuencas instaladas.
- 1992: Presupuesto aprobado de 3 667 millones de cruzeiros. Recursos liberados hasta agosto: 945 millones de cruzeiros. Mantenimiento parcial de las microcuencas instaladas.

Las cifras originales del Programa, contenidas en el cuadro II 5, demuestran la drástica reducción sufrida. Obsérvese además que la programación federal solamente participa (y de forma marginal) en las programaciones estatales, estimulándolas a captar recursos en otras fuentes, principalmente externas.

Por otro lado, debe tomarse en cuenta que estos valores corresponden a desembolsos del Programa Nacional que, a nivel estatal, participa sólo (y como máximo) en una microcuenca por municipio. Así pues, el componente Paraná del Programa Nacional prevé 300 microcuencas, mientras el estado creó más de 1 000; Santa Catarina tiene 62 proyectos previstos en el Programa Nacional y ya creó más de 200; São Paulo acaba de concluir negociaciones con el Banco Mundial para crear 2 000 proyectos de microcuencas en siete años, mientras el universo previsto del



Programa Nacional es la creación de 4 351 proyectos en todo el territorio brasileño.<sup>4</sup>

Concretamente en términos de Paraná, los gastos financieros previstos se presentan en el cuadro II 6, donde por "año 1" se entiende 1989.

Otro aspecto que dificultó el desarrollo adecuado del Programa fue la particular contracción de la agricultura durante la crisis económica nacional generalizada. La enorme incertidumbre en cuanto al rumbo de la economía desde 1989, la retracción del crédito agrícola y su liberación por parte de las agencias oficiales en épocas inadecuadas (posteriormente al período crítico para la preparación del suelo y la siembra) y la reducción del crédito para inversiones causaron un fuerte retroceso en la plantación de 1989 a 1990, y el menor uso de insumos mermó considerablemente la productividad. Los cuadros II 7, II 8 y II 9 caracterizan la evolución de la producción y el cuadro II 10 señala la retracción en la compra de tractores.

La falta de estadísticas detalladas y desagregadas impiden el empleo de técnicas sofisticadas de inferencia que permitan aislar los efectos del Programa y evaluar su eficacia como agente "protector" de los beneficiarios en el contexto de la crisis. No obstante, llama la atención la ausencia de una solución de continuidad del Programa con la sucesión de factores adversos mencionados, conforme puede advertirse en el cuadro II 3, en que se observa que:

- pese a la crisis, continuaron incorporándose microcuencas al Programa. Según la información disponible, el ritmo de adhesiones no es mayor única y exclusivamente por limitaciones de recursos financieros y reales;
- la reducción del ritmo de los trabajos de abancalamiento resulta de la menor incorporación de nuevas microcuencas, dado que ésta es una de las primeras actividades que se desarrollan en el momento de la instalación;
- las demás actividades siguen su ritmo normal y previsto.

Desde el punto de vista del público destinatario, no existen aún datos sistematizados para evaluar sus resultados. Sin embargo, pueden extraerse algunas conclusiones.

A pesar de no disponerse del tamaño medio de las propiedades actualmente atendidas, se sabe que en 1987, con 680 microcuencas en funcionamiento, habían 77 000 productores que operaban en una zona poco inferior a 1.8 millones de hectáreas, lo que da una propiedad media de 23 hectáreas. En 1990 habían 1 200 microcuencas en funcionamiento, con un total de 103 000 productores participantes. No se dispone de datos agregados de la superficie total, pero teniendo en cuenta que no hay indicio

<sup>4</sup> Secretaría de Agricultura de Santa Catarina; Secretaría de Agricultura de São Paulo; Coordinación General de la Producción Vegetal, Coordinación de Gestión y Conservación de Suelos, Ministerio de Agricultura y Reforma Agraria.

alguno de variación significativa de la superficie de las nuevas microcuencas activas y que tanto el número de microcuencas como de productores creció en proporción semejante, es válido admitir que el tamaño medio de la propiedad se mantiene claramente dentro de los patrones brasileños de la pequeña propiedad (hasta 50 hectáreas, definida por la Circular 2182 del Banco Central de Brasil, 4 de junio de 1992).

Obsérvese que el Programa Paraná Rural trabaja con la meta de que para 1996 se hayan creado 2 100 microcuencas que atiendan una superficie de 5.04 millones de hectáreas, lo que equivale a una propiedad media de 30 hectáreas al final del Programa.

Por otro lado, el PNMH trabaja con una media nacional de 3 000 hectáreas y 50 propiedades por microcuenca, lo que da una propiedad media de 60 hectáreas. Dadas las diferencias de calidad de clima y suelo existentes entre el Paraná/Sur y otras regiones del país, estas propiedades, desde la óptica del ingreso, principalmente, aún pueden catalogarse como pequeñas.

Como indicadores de las diferencias de aprovechamiento de las propiedades, el Ministerio de Agricultura trabaja con los siguientes porcentajes de las áreas de las propiedades agrícolas ocupadas con cultivos:

Región Sur = 65%  
Región Sudeste = 65%  
Región Centro-Oeste = 50%  
Región Nordeste = 40%  
Región Norte = 30%

Estos aspectos evidencian tal volumen de pequeños productores que se advierte claramente el cumplimiento de la primera misión institucional del Programa, a saber, la atención prioritaria al pequeño productor rural.

Desde el punto de vista de la eficacia del Programa en términos de preservación, deberán pasar aún algunos años antes que se puedan determinar con precisión sus resultados, aunque también aquí hay indicios de éxito.

En este sentido, el Alcalde de Toledo, en una declaración prestada a la Coordinación General de la Producción Vegetal del Ministerio de Agricultura y Reforma Agraria, afirma que los gastos correspondientes a equipos mecánicos para el mantenimiento de las rutas vecinales de su municipio se redujeron más de 70% después de la aplicación del Programa.

Según el Alcalde, las carreteras secundarias, en su trazado más clásico, son en gran parte perpendiculares al fondo del valle, proyectadas considerando sólo la vinculación entre el valle y la cumbre, por donde pasa la vía de descarga. Como no son pavimentadas, su mantenimiento se hace con el mero allanamiento de la pista de circulación (mediante niveladoras y tractores de oruga), lo que, con el correr del tiempo, va des-

plazando su rasante hacia un nivel inferior al del terreno adyacente. Cuando su posición se inclina hacia el manantial, se vuelve un verdadero canal de drenaje de agua mezclada con suelos, productos químicos y otros desechos contaminantes, todas consideraciones que originaron la concepción del Programa.

La reubicación y/o elevación de la rasante de las carreteras, desviándolas, en lo posible, para seguir las curvas de nivel o, en su defecto, la instalación de obstáculos que quiebren el flujo de arrastre, reduce el volumen de agua acarreada y su energía cinética, disminuyendo drásticamente los daños a la carretera y, por ende, sus costos de mantenimiento, conservación y recuperación.

Con las debidas variaciones de valores y énfasis, varios otros alcaldes hicieron declaraciones semejantes, tanto en el Ministerio de Agricultura como en la Secretaría de Agricultura de Paraná. Entre otros comentarios, son frecuentes los que mencionan el aumento de la producción agrícola (y por consiguiente, la recaudación) y la mejora de la calidad del agua disponible.

Otro aspecto indicativo del éxito del Plan es el volumen de adhesiones. Tanto el Programa Nacional como el paranaense tuvieron que establecer criterios rígidos de prelación, ya que las solicitudes superaban con creces las disponibilidades de recursos. El tema adquiere particular importancia cuando se observa que casi la totalidad de los recursos entregados son en forma de financiación, y no a fondo perdido, y que tanto las alcaldías como los productores tienen que aportar recursos propios de contrapartida (que pueden llegar a 50% de los desembolsos, según el tipo de trabajo requerido por la microcuenca). En una coyuntura recesiva y con una producción agrícola en crisis, como se demostró antes, el indicador adquiere gran importancia: los desembolsos del Programa son en su totalidad inversiones, rubro que en las últimas cuentas nacionales de Brasil cayó de 18% del PIB (década 1980-1990) a menos de 15% (expectativa para 1992), según informaciones del Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación.

Según los técnicos del IPARDES y de la Secretaría de Agricultura, la actitud anticíclica de los productores se justificaría al constatar, en forma clara aunque no cuantificada, que, gracias al abancalamiento, los montículos y otras protecciones, se evita la erosión laminar, lo cual reduce la necesidad de volver a aplicar insumos —cal, abonos, productos defensivos— en las áreas trabajadas y, después de la cosecha, se pueden aprovechar parcialmente los residuos en el cultivo subsiguiente.

Sólo para caracterizar el fenómeno, la estimación mencionada (Montoya y Eltz, 1984; Kronem, 1986) de pérdida de 20 toneladas por hectárea al año y su cálculo en términos de costo de reconstitución de la fertilidad del suelo (40.50 dólares por hectárea al año) representa, a nivel de la propiedad media:

$$40.50 \text{ dólares} \times 30 \text{ hectáreas} = 1\,215 \text{ dólares al año}$$

Dado que el costo total medio por propiedad en el Programa (incluida la participación de la Alcaldía y la Secretaría de Agricultura) es del orden de los 4 500 dólares, con costos posteriores de mantenimiento muy bajos, se concluye que desde el punto de vista social, la inversión se paga en aproximadamente cuatro años.

Otra forma de estudiar este efecto programático es por el análisis del patrimonio. La pérdida de suelo estimada en 15 a 20 toneladas por hectárea al año en las áreas más afectadas, la contaminación y el aterramiento de las fuentes de agua, la compactación del suelo y el aumento de la acidez son factores que contribuyen a la caída de la producción potencial y, por ende, a la reducción del valor patrimonial de la tierra. Este proceso, tan frecuente otrora como hoy en diversas regiones de Brasil, es una de las causas de la migración de la producción hacia la frontera agrícola, en busca de productividad y suelos fértiles. Al respecto, son evidentes las corrientes migratorias tanto del campo a la ciudad en todo el país como de gauchos (de Rio Grande do Sul) y paranaenses a zonas como, por ejemplo, Rondônia (final de los años setenta), Barreiras, al oeste de Bahía (inicio y mediados de los años ochenta) y Balsas, en Maranhão (de mediados de los años ochenta a inicio de los noventa).

Todas estas regiones están relativamente distantes de los principales centros de consumo —grandes ciudades y puertos exportadores—, lo que aumenta en forma ponderable el componente transporte en el valor final del producto. Esta expansión se ve forzada por el crecimiento vegetativo de la producción, una vez agotada la frontera agrícola vecina, y por el crecimiento demográfico, que expulsa a los descendientes de los productores a buscar fuentes de trabajo fuera de la zona.

Por otro lado, el precio del producto final está dado ya sea por el mayor precio CIF (costo, seguro y flete) de producción (cuando hay exceso de oferta en el mercado) o bien por el precio de demanda, cuando éste define la distancia máxima de la producción viable. En ambos casos, el aumento de la calidad productiva del suelo, principalmente en las áreas próximas a los centros de consumo y, por ende, con menores costos de transporte, redundará directamente en beneficio de su propietario, en forma de excedente financiero, lo que automáticamente se transforma en ganancia patrimonial sobre la tierra valorizada. Obsérvese aquí el cambio patrimonial más relevante del Programa: se transforma un flujo, el capital de trabajo utilizado en la reconstitución periódica de la calidad de la tierra, que casi siempre depende del crédito y otros factores exógenos, en una reserva, el mayor patrimonio representado por el suelo, más productivo y menos dependiente de la coyuntura externa a la propiedad.

Como comentario final, cabe agregar que, como se mencionó al principio del capítulo, aunque no se disponga aún de cálculos precisos ni de una evaluación rigurosa del Programa Nacional de Microcuencas Hidrográficas o del Programa de Gestión de Agua y Suelos en Microcuencas

Hidrográficas del estado de Paraná, ambos —un poco el primero y mucho el segundo— presentan significativos indicios auspiciosos.

Aunque el Programa Nacional haya sido brutalmente sacrificado por la crisis del Gobierno Federal, su función de incentivador de las actividades estatales, su acción como caja de resonancia de los sucesos locales y emulador de nuevas iniciativas y su participación como centro de referencia para nuevos programas son de vital importancia para la difusión del Programa en todo el territorio nacional.

Por otro lado, en el caso del Programa paranaense, ya se advierten importantes indicios auspiciosos. El volumen de adhesiones y la presión de nuevos candidatos para integrar el Programa, las declaraciones de los participantes y su satisfacción con los resultados obtenidos, las muestras de progreso en el desempeño del sector, las innovaciones tecnológicas y operacionales plenamente probadas y aplicadas, la transformación patrimonial y la reducción de la dependencia exógena de los productores son pruebas que señalan inequívocamente la gestión adecuada y los resultados positivos del Programa.



## ANEXO 1

### CUADROS

Cuadro II 1  
**TOLEDO/PARANÁ - ANÁLISIS BACTERIOLÓGICO DE AGUAS DE POZOS  
Y MANANTIALES EN EL PERÍODO 1983 - 1986**

Año	Sistema de abastecimiento de agua	Muestras de agua		
		Analizada (n°)	Potable (%)	Contaminada con coliformes fecales (%)
1983	Manantial	797	2.6	97.3
	Pozo	1 066	2.6	97.4
1984	Manantial	153	7.8	92.2
	Pozo	336	4.3	95.7
1985	Manantial	611	2.9	97.1
	Pozo	807	4.0	96.0
1986	Manantial	291	5.0	95.0
	Pozo	586	4.0	96.0

**Fuente:** Superintendencia de Recursos Hídricos y Medio Ambiente, Oficina Regional de Toledo, Servicio de Laboratorio, Sector de Bacteriología, Bioquímica Responsable: Joana Nobuko Shimizu; y Empresa Paranaense de Asistencia Técnica y Extensión Rural /Secretaría de Estado de Agricultura y Abastecimiento (EMATER/SEAB), "Erosão e conservação de solos no Paraná", *Informação técnica*, N°010, Paraná, noviembre de 1991.

Cuadro II 2  
IMPLEMENTACIÓN DE LA MECANIZACIÓN EN LAS MICROCUENCAS HIDROGRÁFICAS  
DE LA REGIÓN OCCIDENTAL DE PARANÁ (1983-1986)  
(en hectáreas)

Municipio	Área mecanizable del municipio	Áreas mecanizadas (ha)				Total área de aplicación	Mecanización proyectada para 1987
		1983	1984	1985	1986		
Toledo	143 000	30 000	45 000	10 000	6 500	91 500	8 000
Santa Helena	33 000	1 300	13 900	7 781	1 773	24 754	3 000
Formosa d'oeste	18 000	3 543	5 538	6 500	1 050	16 639	200
Mal. Candido Rondon	80 000	4 736	8 329	4 184	14 137	31 386	15 000
Palotina	79 767	4 328	4 827	2 000	3 908	15 063	10 000
Guaira	30 000	462	3 134	6 960	2 496	13 652	3 000
Nova Aurora	33 000	3 225	1 596	3 732	3 232	11 785	2 000
Assis Chateaubriand	75 150	2 280	3 738	2 158	1 666	9 842	8 000
Nova Santa Rosa	18 000	1 480	4 942	433	1 456	8 305	1 500
Terra Roxa	42 000	598	4 263	1 985	2 559	9 405	2 500
Tupassi	22 000	1 105	1 527	2 156	4 808	9 596	4 000
Jesuitas	6 000	1 768	483	1 713	1 200	5 164	1 500
S. Jose Palmeiras	10 000	500	2 500	3 000	550	6 550	220
<b>Total</b>	<b>588 917</b>	<b>55 325</b>	<b>99 777</b>	<b>52 602</b>	<b>45 337</b>	<b>253 041</b>	<b>58 920</b>

Fuente: Datos del Programa de Gestión Integrada de Suelos y Agua; y Empresa Paranaense de Asistencia Técnica y Extensión Rural/Secretaría de Estado de Agricultura y Abastecimiento (EMATER/SEAB), "Erosão e conservação de solos no Paraná", *Informação técnica*, N° 010, Paraná, noviembre de 1991.



Cuadro II 3  
RESULTADOS DIRECTOS ALCANZADOS POR EL PMISA/PARANÁ RURAL EN EL PERÍODO 1984-1990

PMISA	1984	1985	1986	1987	1988	Total A	PMISA/Paraná Rural	Total (A + B)
Práctica/Año	1984	1985	1986	1987	1988	Total A	1989 1990	Total B
Abancalamiento (ha)	442 469	155 961	150 000	300 000	650 000	1 698 430	368 000 262 000	630 000 2 328 430
Corrección del suelo (ha) (*)	8 465	12 305	10 684	40 000	45 000	116 454	...	... //
Reforestación								
- Plántulas (1)	4 100 587	6 955 380	3 929 997	5 188 580	8 000 000	28 174 544	16 900 000 35 100 000	63 274 544
- Superficie (ha)	2 734	4 637	2 620	3 460	5 000	18 451	12 130 11 260	23 390 41 841
Adecuación de las carreteras (km)	665	989	1 970	5 730	5 000	14 363	7 600 6 250	13 850 28 213
Abonamiento verde								
- Kilos (2)	31 487	59 119	92 845	112 000	240 000	535 451	256 000 170 000	426 000 961 451
- Superficie (ha)	1 062	1 970	3 095	3 734	7 000	16 861	8 600 5 667	14 267 31 128
Nº de micro-cuencas trabajadas	338	498	547	680	1 017	1 150	1 200	1 200
Nº de productores participantes (3)	32 113	27 307	33 091	77 000	114 000	100 000	103 000	103 000
Obras comunitarias (4)	—	—	—	50	200	250	518 800	1 318 1 568

Fuente: Empresa Paranaense de Asistencia Técnica y Extensión Rural/Secretaría de Estado de Agricultura y Abastecimiento (EMATER/SEAB), "Erosão e conservação de solos no Paraná", Informação técnica, N° 010, Paraná, noviembre de 1991; para los años 1988 y 1990, Secretaría de Estado de Agricultura y Abastecimiento (SEAB), sobre la base de cifras oficiales.

(\*) No se dispone de datos para 1990-1991.

(1) Número de plántulas distribuidas.

(2) Número de kilos de especies de invierno y verano.

(3) Con repetición (acumulados año a año).

(4) Puntos de abastecimiento comunitarios, niveladora de hoja, distribuidor de estiércol, escarificadores, etc.

Cuadro II 4  
**COMPONENTES, ÓRGANOS EJECUTORES Y COLABORADORES  
DEL PMISA/PARANÁ RURAL**

Componentes	Ejecutores	Colaboradores
Investigación agrícola	IAPAR	UFPR, SUREHMA, EMATER-PR
Extensión rural	EMATER-PR	OCEPAR, APEPA, empresas de fomento, alcaldías
Fondo de Gestión y Conservación del Suelo y Control de la Contaminación	AAS/SEAB	EMATER-PR, CEMHs, CMMHs
Adecuación de carreteras municipales	ASS/SEAB	DER-PR, Alcaldías, DODAPAR, Empresas de Mecanización, EMATER-PR
Terminales ferroviarios Distribución de caliza Desarrollo forestal	CODAPAR ASS/SEAB	RFFSA, DER-PR, COOP. EMATER-PR, OCEPAR, IAPAR, DEFIS, ITCF
Monitoreo y fiscalización del uso del suelo - Monitoreo - Fiscalización	AAS/SEAB DEFIS	ETCF, IPARDES EMATER-PR
Administración y evaluación del Subprograma - Administración - Evaluación Capacitación	ASS/SEAB IPARDES ASS/SEAB	AAS/SEAB, núcleos regionales, SEAB y CELEPAR IAPAR, ITCF, EMATER-PR IAPAR, EMATER-PR, ITCF, EMBRAPA-SNILCS, UFPR, SUREHMA, DEFIS, DER-PR

Fuente: Programa Paraná Rural.

Cuadro II 5  
**RECURSOS FINANCIEROS PREVISTOS PARA EL PNMH**  
**PERÍODO 1987-1990**  
*(en miles de cruzeiros)*

Desglose	1987	1988	1989	1990
1. Actividades de coordinación, seguimiento y supervisión	18 000	80 000	60 000	60 000
2. Realización de cursos de capacitación y entrenamiento de personal de asistencia técnica oficial, entidades de productores, órganos públicos y otros	9 000	45 000	30 000	30 000
3. Promoción de viajes de estudio e intercambio de experiencias para líderes de las comunidades rurales, técnicos y dirigentes políticos	9 000	40 000	15 000	15 000
4. Compra de equipos técnicos para las oficinas del servicio de extensión rural	36 000	125 000	30 000	30 000
5. Adquisición de equipos para investigación y monitoreo técnico y socioeconómico	24 000	100 000	70 000	70 000
6. Elaboración de material técnico y promoción de campañas de divulgación	6 000	30 000	20 000	20 000
7. Actividades de apoyo a la creación de microcuencas piloto	18 000	30 000	-	-
8. Apoyo a la realización de obras comunitarias (vivieros, bodegas, huertos, puntos de abastecimiento comunitarios, rectificación de carreteras, represas, entrenamiento de tractoristas, etc.)	180 000	600 000	700 000	700 000
Subtotal	300 000	1 050 000	925 000	925 000
(en miles de dólares)	22 081	77 285	68 085	68 085
9. Financiación de máquinas (niveladoras, palas mecánicas, etc.) para las alcaldías y entidades de productores, a través del sistema nacional de crédito rural	1 500 000	1 500 000	1 000 000	1 000 000
<b>Total</b>	<b>1 800 000</b>	<b>2 550 000</b>	<b>1 925 000</b>	<b>1 925 000</b>
(en miles de dólares)	132 489	187 693	141 690	141 690

Fuente: Programa Nacional de Microcuencas Hidrográficas (PNMH).

Cuadro II 6  
**PARANÁ - PROGRAMA PARANÁ RURAL - GASTOS PREVISTOS POR  
 COMPONENTE DEL SUBPROGRAMA DE MICROCUENCAS**  
*(en miles de dólares)*

Componente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Total
Investigación agrícola	6 838	3 558	2 292	1 769	1 756	1 732	1 686	20 331
Extensión rural	3 019	3 728	3 401	3 233	3 298	3 136	3 135	23 040
Fondo de Conservación del Suelo	2 832	4 176	4 679	3 035	1 311	1 311	872	19 940
Adecuación de carreteras municipales	2 040	3 342	4 021	5 376	5 376	4 022	2 697	26 858
Terminales ferroviarios/ Distribución de caliza	5 539	-	-	-	-	-	-	5 359
Desarrollo forestal	4 186	2 393	1 306	1 338	1 369	1 254	1 053	12 899
Reposición forestal	2 354	1 015	1 046	1 211	1 242	1 127	926	8 921
Unidades de conservación	1 261	500	92	81	81	81	81	2 177
Educación ambiental	94	247	168	46	46	46	46	693
Gestión de la Serra do Mar	477	631	-	-	-	-	-	1 108
Monitoreo y fiscalización del uso del suelo	1 564	549	620	607	651	576	623	5 190
Sistema de monitoreo	1 039	213	278	227	290	215	262	2 524
Fiscalización	525	336	342	380	361	361	361	2 666
Administración, monitoreo, evaluación	580	622	622	446	446	446	622	3 608
Capacitación	1 173	1 268	661	535	497	300	193	4 627
Subtotal Contingencias físicas	27 575	19 458	18 302	16 339	16 428	12 869	10 881	121 852 26 200
<b>Total</b>	<b>27 575</b>	<b>19 458</b>	<b>18 302</b>	<b>16 339</b>	<b>16 428</b>	<b>12 869</b>	<b>10 881</b>	<b>148 052</b>

Fuente: Programa Paraná Rural.

Cuadro II 7  
**TRIGO: PRODUCCIÓN - PARANÁ Y BRASIL - 1986-1990**

Años	Superficie cosechada (miles de hectáreas)		Producción (miles de toneladas)		Rendimiento (kg/ha)	
	Paraná	Brasil	Paraná	Brasil	Paraná	Brasil
1986	1 947	3 898	2 950	5 638	1 515	1 447
1987	1 718	3 445	3 318	6 099	1 932	1 765
1988	1 775	3 468	3 250	5 738	1 830	1 654
1989	1 829	3 281	3 207	5 553	1 753	1 692
1990	1 197	2 681	1 394	3 093	1 164	1 154

Fuente: Comisión de Financiamiento de la Producción (CFP), Ministerio de Agricultura y Reforma Agraria.

Cuadro II 8  
**MAÍZ: PRODUCCIÓN - PARANÁ Y BRASIL - 1986-1990**

Años	Área cosechada (miles de hectáreas)		Producción (miles de toneladas)		Rendimiento (kg/ha)	
	Paraná	Brasil	Paraná	Brasil	Paraná	Brasil
1986	2 295	12 460	4 332	20 541	1 887	1 649
1987	2 846	13 499	7 642	26 787	2 685	1 984
1988	2 271	13 196	5 559	24 748	2 448	1 879
1989	2 137	12 932	5 296	26 573	2 478	2 054
1990	2 080	11 391	5 161	21 342	2 481	1 873

Fuente: Comisión de Financiamiento de la Producción (CFP), Ministerio de Agricultura y Reforma Agraria.

Cuadro II 9  
**SOYA: PRODUCCIÓN - PARANÁ Y BRASIL - 1986-1990**

Años	Área cosechada (miles de hectáreas)		Producción (miles de toneladas)		Rendimiento (kg/ha)	
	Paraná	Brasil	Paraná	Brasil	Paraná	Brasil
1986	1 745	9 186	2 600	13 335	1 490	1 452
1987	1 718	9 132	3 810	16 979	2 218	1 859
1988	2 123	10 520	4 771	18 060	2 247	1 712
1989	2 400	12 211	5 003	24 071	2 096	1 971
1990	2 268	11 481	4 650	19 888	2 050	1 732

Fuente: Comisión de Financiamiento de la Producción (CFP), Ministerio de Agricultura y Reforma Agraria.

Cuadro II 10  
**VENTA DE TRACTORES DE RUEDA: PARANÁ Y BRASIL**  
*(En unidades)*

Potencia	1988	1990	1991*
<b>Paraná</b>			
- hasta 49 cv	133	57	57
- de 50 a 99 cv	3 679	2 094	1 278
- de 100 a 199 cv	918	548	354
- más de 200 cv	7	1	1
<b>Total (a)</b>	<b>4 737</b>	<b>2 700</b>	<b>1 690</b>
<b>Brasil</b>			
- hasta 49 cv	2 475	1 965	1 333
- de 50 a 99 cv	21 084	15 528	9 256
- de 100 a 199 cv	6 967	4 490	3 281
- más de 200 cv	78	29	26
<b>Total (b)</b>	<b>30 604</b>	<b>22 012</b>	<b>13 896</b>
<b>(a)/(b) (%)</b>	<b>15.48</b>	<b>12.27</b>	<b>12.16</b>

**Fuente:** Asociación Nacional de Fabricantes de Vehículos Automotores (ANFAVEA).

## **Anexo 2**

# **PROGRAMA NACIONAL DE MICROCUENCAS HIDROGRÁFICAS**

### **1. Objetivos concretos**

El PNMH tiene como objetivos concretos:

- Administrar adecuadamente los recursos naturales renovables, principalmente el suelo y el agua.
- Incrementar la producción y la productividad agro-silvo-pastoriles.
- Disminuir los riesgos de sequías e inundaciones.
- Reducir los procesos de degradación del suelo, principalmente la erosión.
- Garantizar una mayor disponibilidad y una mejor calidad de agua para usos múltiples.
- Estimular la planificación, organización y comercialización de la producción municipal, sobre todo de los alimentos básicos.
- Racionalizar los recursos materiales, financieros y humanos en el ámbito federal, estatal y municipal, compatibilizando y optimizando su utilización.
- Incentivar la organización asociativa de los productores rurales, con miras a solucionar sus problemas comunes.
- Maximizar las rentas municipales y comunitarias, a través de la minimización de costos de gestión, administración, mantenimiento de carreteras, obras de arte, control de la contaminación, etc.
- Promover acciones comunitarias con miras a obtener beneficios en las áreas de producción, comercialización, salud, educación, transporte, comunicación, etc.
- Propiciar nuevas alternativas de exploración económica para la comunidad rural.
- Participar del proceso de retención de mano de obra en el campo.

## **2. Directrices estratégicas**

Las acciones del PNMH tendrán como orientaciones básicas:

- El énfasis en la descentralización, proporcionando a las alcaldías la posibilidad de que desempeñen un papel significativo en el proceso, que les atribuya no sólo la ejecución del Programa sino también el poder de decisión sobre él en sus respectivos territorios, atendidas las orientaciones programáticas.
- El estímulo a la participación de los productores rurales en la efectiva ejecución del Programa, desde la identificación de los problemas críticos hasta la evaluación del proyecto promovido.
- La elaboración de las diversas estrategias de acción en función de las peculiaridades regionales, municipales y, en ciertos casos, de determinadas comunidades rurales.
- La adopción de una perspectiva gradualista para implementar el Programa en el período 1987/1990.
- La creación en cada estado y en cada territorio, así como en el Distrito Federal, de una microcuenca piloto, como lugar de demostración, observación y evaluación de las medidas aplicadas con miras al desarrollo rural integrado.
- La representatividad, por región, de la microcuenca piloto de la cual se pretenda extrapolar los resultados alcanzados, a fin de utilizarla como unidad de entrenamiento de recursos humanos y de difusión de tecnologías.

## **3. Radio de acción**

Las microcuencas hidrográficas localizadas en los diversos municipios y estados brasileños constituyen el radio de acción del Programa.

Teniendo como principio básico la descentralización de la acción ejecutiva, el PNMH, para fijar las metas proyectadas para el período 1987/1990, tuvo en consideración la demanda potencial, por parte de las comunidades rurales y las alcaldías, de aprovechamiento integrado de los recursos naturales en microcuencas hidrográficas, según los modelos de los trabajos que se están desarrollando con éxito en varios municipios brasileños.

Aunque los estados de Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais y São Paulo, que cuentan con experiencias acumuladas de gestión integrada suelo/agua/planta, puedan exigir un mayor número de proyectos, la función de la Comisión Nacional de Coordinación del Programa, dentro de la estrategia global, es estimular la implantación de un experimento por lo menos en cada municipio brasileño.

A los efectos de ejecución, el PNMH definió como metas básicas:

- a) identificación e incorporación al Programa de 1 000 microcuencas hidrográficas en que se trabajaría en 1987, una en cada municipio;



- b) selección y creación de una microcuenca piloto representativa en cada estado, en cada territorio y en el Distrito Federal;
- c) incorporación al Programa de otras 3 000 microcuencas hidrográficas en el período 1988-1990.

Con el apoyo técnico y financiero a la consecución de las metas básicas del PNMH, se ejecutarán las siguientes actividades:

- a) El intercambio de experiencia y conocimientos para 5 000 líderes rurales, alcaldes y otros dirigentes municipales interesados y participantes en las actividades que se desarrollarán en las microcuencas hidrográficas.
- b) La capacitación y el entrenamiento de por lo menos 1 000 técnicos al año, con prioridad para las áreas de asistencia y asesoramiento técnico para la ejecución de los trabajos en las microcuencas hidrográficas.
- c) La capacitación de 100 técnicos del servicio de extensión rural y de otros órganos con funciones de coordinación y apoyo regional.
- d) Prestación a las oficinas locales de los servicios de extensión rural de infraestructura técnica y de los medios indispensables para la prestación efectiva de los servicios necesarios en las actividades de planificación y ejecución en las microcuencas hidrográficas.
- e) La producción de material técnico y de actividades de comunicación, dentro de un proceso de difusión destinado a informar, esclarecer y concienciar principalmente a las comunidades rurales potencialmente interesadas en participar en el Programa.
- f) La realización de investigaciones en busca de causas y soluciones para los problemas detectados.
- g) La difusión de orientaciones técnicas en cuanto al uso de los suelos de acuerdo con su aptitud para:
  - planificar las actividades agropecuarias, tales como cultivos, pastoreo, mantenimiento y recuperación de reservas;
  - realizar mejoras y loteos e instalar industrias;
  - trazar y rectificar carreteras;
  - crear infraestructuras, como escuelas, puestos de salud, áreas de esparcimiento, etc.
- h) La difusión de orientaciones técnicas en cuanto a la gestión de los suelos para:
  - permitir una mayor infiltración y una menor escorrentía superficial de las aguas pluviales, de manera de maximizar la utilización de este recurso para recuperar y preservar el medio ambiente;
  - viabilizar las técnicas de riego que, sumadas al control de las aguas pluviales, propiciarán la reducción del riesgo de estiaje;
  - garantizar la oferta de alimentos básicos a la comunidad, aumentando la renta líquida del productor rural y reduciendo los costos de esos alimentos para toda la sociedad.

- i) La difusión de orientaciones técnicas en cuanto al uso adecuado de insumos:
- control del uso de productos agrotóxicos, abonos y correctivos, mediante la orientación agronómica, como medida de reducir los costos de producción y riesgos de intoxicación y favorecer la protección ambiental;
  - uso de prácticas de gestión integrada de plagas y enfermedades;
  - análisis periódico de suelos, agua y alimentos.

La implementación de las metas establecidas en el Programa se realizará de acuerdo con proyectos específicos elaborados para cada microcuenca, a fin de definir responsabilidades y establecer plazos para su ejecución.

#### **4. Recursos financieros**

Los recursos financieros previstos para el PNMH en el período 1987-1990 fueron asignados teniendo en consideración el principio de descentralización de las actividades a nivel municipal, estatal y federal.

De este modo, el destino de los recursos está relacionado con la actividad que, de acuerdo con las experiencias desarrolladas en el país, puede considerarse de apoyo a algunas acciones carentes de financiación y que han demostrado ser necesarias para la realización del trabajo de gestión integrada en microcuencas hidrográficas.

Es importante subrayar que para la fase inicial del Programa no están previstos recursos para la contratación de personal y/o para el pago de salarios, pues el punto central de la filosofía del mismo es la creación de una nueva visión gubernamental a través del ejercicio de los principios de convergencia de acción, integración interinstitucional y concentración de esfuerzos físicos, humanos y financieros.

Las actividades susceptibles de recibir apoyo financiero están limitadas, básicamente, a los siguientes tipos:

- Coordinación, asesoramiento técnico y supervisión, para atender las necesidades del proceso de gestión, integración institucional y orientación sobre la estrategia global del Programa.
- Cursos de capacitación y entrenamiento del personal técnico que participa en las actividades de ejecución sobre el terreno, de asesoramiento técnico especializado y de coordinación, para su actuación a nivel nacional, estatal y regional.
- Adquisición de equipos especializados para las oficinas locales del servicio de extensión rural y para la reunión de datos, planificación de las microcuencas hidrográficas y elaboración y seguimiento de los proyectos.

- Excursiones de estudio con miras a intercambiar experiencias entre líderes de comunidades rurales, técnicos y dirigentes oficiales.
- Obras de interés de las comunidades rurales.
- Adquisición de equipos especializados para actividades de investigación y monitoreo técnico y socioeconómico.
- Apoyo al establecimiento de microcuencas piloto.
- Adquisición de máquinas indispensables para las obras físicas que se realizarán en las microcuencas hidrográficas.
- Producción de material técnico y promocional destinado a la divulgación masiva a condición de que en forma previa se analice detenidamente su adecuación a los objetivos y las directrices del Programa.

Los recursos financieros previstos para destinarlos a actividades de apoyo a la estrategia global del PNMH en el período 1987-1990 totalizan 8 190 millones de cruzados, tomándose como base los precios en vigor en julio de 1986. De este total, 1 800 millones de cruzados están destinados a utilizarse en 1987 (véase el cuadro 5).



### Capítulo III

## **IMPACTO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO SOBRE LA PRODUCTIVIDAD Y EL NIVEL DE VIDA DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES EN COLOMBIA**

### **PRESENTACIÓN**

El Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) fue adoptado en Colombia a mediados de la década de 1970, como componente productivo del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN). Su objetivo era contribuir al fortalecimiento de la capacidad productiva de la economía campesina, para aumentar la oferta de alimentos básicos y la disponibilidad de alimentos de las familias productoras, y elevar el ingreso y la calidad de vida de las familias campesinas. Esta política concordaba con la tendencia de los planes de desarrollo de la época a concentrar recursos en el subsector tradicional de la agricultura, para así dar dinamismo a la producción de alimentos y contribuir a la superación de la pobreza rural.

Durante los años ochenta el DRI siguió siendo el principal instrumento de política para el sector rural, pero tanto sus objetivos básicos como su estrategia sufrieron cambios significativos, ya que si bien la producción de alimentos se mantuvo como un objetivo importante, se otorgó fundamental importancia a la percepción de ingresos.

El Programa se transformó en un fondo destinado al financiamiento conjunto de inversiones con los municipios y otras entidades públicas y privadas con miras al desarrollo rural, en concordancia con los procesos de descentralización administrativa y política del país en los que se procura dotar de una mayor autonomía a las regiones y permitir su mayor participación en el desarrollo.

Con este propósito se formuló el Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC), como parte del cual las actividades del Fondo DRI se centran en el componente productivo, incluidos el acceso a los mercados, la comercialización, y la provisión de servicios de agua potable. Asimismo, se le asigna la función de coordinar y programar las acciones públicas

orientadas a la provisión de servicios básicos y a la transferencia de tecnología a las áreas de economía campesina.

Durante el período 1976-1986 el DRI canalizó cerca de 148 500 millones de pesos de 1988 hacia zonas campesinas, con lo que contribuyó a mejorar la dotación de infraestructura social y productiva, aunque, como se indica más adelante, no tuvo igual repercusión en todas las áreas y zonas de influencia. Por ejemplo, los componentes de producción e infraestructura han contado con mayores recursos y son las áreas que registran mayores niveles de ejecución, en tanto que otras presentan resultados más modestos.

El PDIC se encuentra actualmente en sus primeras etapas de inversión de los recursos aportados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, en 620 municipios colombianos (60% del total) en los que se concentran el mayor número de pequeños productores rurales y que presentan deficiencias en la cobertura de servicios públicos y sociales. Lo que se procura mediante este programa es crear las condiciones para que la población y las regiones puedan aprovechar las ventajas de una economía en vías de modernización y de apertura al mercado internacional, mediante su incorporación a las actividades agrícolas de exportación y como proveedores del mercado interno, dado que aún persisten claros signos de atraso de la economía campesina en términos de ingresos, calidad de vida y disponibilidad de recursos productivos, así como de acceso a la infraestructura y a los servicios sociales.

En el presente informe se analiza el impacto regional del Programa de Desarrollo Rural en Colombia, en particular sus efectos relacionados con el incremento de la producción y la productividad de las economías campesinas, y se identifican los principales obstáculos que han dificultado su ejecución. Por último, se formula una serie de recomendaciones que podrían aplicarse en programas de similar naturaleza que se lleven a cabo en otros países de la región.

## **A. LA POBLACIÓN RURAL EN COLOMBIA**

### **1. Economía campesina, población rural y empleo**

Se estima que en Colombia hay cerca de 1 150 000 pequeños productores, que viven en zonas de economía campesina, colonizadas e indígenas, ubicadas en su mayoría en la región andina, y que se dedican de preferencia a la producción de alimentos.

La contribución de los pequeños productores a la economía del país es muy importante. En 1988 cultivaron el 57.6% del área agrícola no cafetalera del país y aportaron el 56.7% de la producción en términos de volu-

men (Ministerio de Agricultura/DNP, 1990, pp. 337 y 341). Además poseen el 23% de las cabezas de ganado y el 40% del hato lechero del país.

La participación de la economía campesina se centra en los productos no comercializables (64.3%) y, en particular, en los de consumo directo. Además, aporta el 35.7% del valor de la producción de los productos comercializables, con un 49.5% del área (DNP/UDA, 1992).

En los años cincuenta se produjo un éxodo de campesinos hacia los centros urbanos, que transformó radicalmente la estructura demográfica. La población rural, que en 1935 representaba el 70%, se redujo a menos del 35% en 1985, aunque entre 1951 y 1985 se incrementó un 50%, desde 7 080 000 hasta 10 600 000 personas.

La oferta de trabajo rural presenta una tendencia creciente. Entre 1964 y 1973 la población económicamente activa de las zonas rurales creció a un promedio anual de 0.5%, porcentaje que se elevó al 2.8% entre 1973 y 1988. Por otra parte, la incorporación cada vez mayor de las mujeres a los mercados de trabajo rural y la desaceleración de las corrientes migratorias del campo a las ciudades a partir de 1973 se han reflejado en un aumento de la tasa global de participación rural (Ayala, 1990).

La diversificación económica en el campo ha venido adquiriendo creciente importancia. En las zonas rurales, excluidas las cabeceras de departamento, la agricultura pasó de proporcionar el 82.1% del empleo en 1978 al 71.6% en 1988; este cambio favoreció a sectores como el comercio y los servicios, en los que el empleo aumentó del 3.5% al 8.3% y del 4.5% al 7.3%, respectivamente, en el mismo período. La actividad agropecuaria representa el 61.3% del total; el comercio, restaurantes y hoteles el 15%, y los servicios el 14.2%. En poblaciones no nucleadas la manufactura aporta el 8.6% del empleo y en áreas con población dispersa el 5.3%. El pluriempleo se presenta en un 14.4% de los casos, principalmente entre los trabajadores del sector agropecuario o los obreros. Si bien el desempleo abierto en el sector rural es bajo (3.2% en 1988) —aunque en el caso de las mujeres llega al 9%—, los niveles de subempleo rural son considerables (DNP/UDA, 1992).

## **2. Niveles de pobreza de la población rural**

La población rural colombiana se caracteriza por vivir en condiciones socioeconómicas precarias y por su bajo nivel de vida, lo que se vincula a la inadecuada provisión de servicios por parte del Estado.

De acuerdo con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en 1988 el 62.6% de los habitantes de las zonas rurales y el 57.4% de los hogares de esas áreas se encontraban en situación de pobreza. Si se toma en consideración el ingreso, la pobreza afecta al 65.2% y al 59%, respectivamente. En las zonas rurales con población dispersa, la pobreza afectaba al 69.8% de ésta. Aunque la pobreza rural disminuyó entre 1978





dades agrícolas y de las interrelaciones existentes en la sociedad rural. Esto dejó al pequeño productor más expuesto a las fluctuaciones del mercado, lo que le obligó a restringir su autoconsumo y redujo su nivel de ingresos.

iv) Creciente articulación de las unidades familiares campesinas con otras empresas agropecuarias, mediante múltiples modalidades de asociación. En muchos casos, los grandes inversionistas agrícolas subdividen su empresa en unidades de producción pequeñas y medianas, administradas y trabajadas directamente por campesinos (Pontificia Universidad Javeriana, 1988).

v) Mayor vinculación a los mercados de productos, insumos y trabajo.

vi) Gradual adopción del sistema de contratación de mano de obra asalariada, que presenta algunos inconvenientes, puesto que la oferta de trabajo rural se ha vuelto bastante inelástica desde 1978 (Ministerio de Agricultura/DNP, 1990). Paralelamente, se suprimieron las formas de cooperación tradicional, como el "brazo vuelto"<sup>1</sup> y los "préstamos de trabajo" que han sido reemplazados por el jornal.

Esta situación de la agricultura dista mucho de la existente en Colombia en los años cincuenta, cuando se la consideraba exclusivamente como un sector que producía para el autoconsumo en condiciones de autarquía. Se puede afirmar que los cambios que se han dado en la economía campesina responden a su creciente vinculación al mercado, que la ha obligado a modernizarse para poder competir. Las transformaciones realizadas en contextos regionales, en los que la economía campesina ha demostrado capacidad para competir en el mercado y eficiencia en términos productivos, se han realizado en buena parte sin el apoyo estatal, lo que demuestra su potencial para participar en los procesos de desarrollo.

Pese a la transformación de la economía campesina, aún subsisten problemas fundamentales, entre otros la notable concentración de la propiedad que coexiste con un universo atomizado de minifundios con insuficiente dotación de recursos productivos, que mantiene en condiciones precarias a un numeroso sector del campesinado.

En síntesis, la situación de los campesinos colombianos se caracteriza por altos índices de pobreza y baja calidad de vida, lo que contrasta con las condiciones existentes en el resto del país. De ahí la necesidad de fortalecer los programas de desarrollo rural, pero en el marco de una nueva estrategia coherente con el proceso de descentralización política, fiscal y administrativa del Estado.

---

<sup>1</sup> El "brazo vuelto" es un sistema de trabajo en el que una familia colabora con otra en diversas labores agrícolas o en el mejoramiento de su vivienda, y posteriormente recibe ayuda de ésta en actividades similares. Este sistema aún se sigue aplicando en algunas comunidades andinas de Colombia.

## **B. EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO**

El Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) nace en 1976, durante el gobierno del Presidente Alfonso López Michelsen, sobre la base del reconocimiento de que el sector tradicional del agro colombiano generaba la mayor parte de los productos de consumo directo y, a la vez, presentaba los más altos índices de pobreza.

La población campesina colombiana representaba en ese entonces el 35% del total y se caracterizaba por la aplicación de métodos tradicionales de producción, un bajo nivel de productividad, una deficiente vinculación con los mercados y un difícil acceso a los servicios básicos del Estado. Estos factores incidían directamente en la reproducción de la pobreza rural y en la restricción del ahorro, la inversión y la capitalización de las zonas debido a los reducidos excedentes económicos. Asimismo, las deficientes condiciones de vida propiciaron la migración del campo a las ciudades y afectaron el abastecimiento de productos alimenticios a los grandes centros urbanos. Sin embargo, la población campesina presentaba un alto potencial para perfeccionar sus métodos de producción y elevar la productividad mediante el empleo de tecnologías adecuadas a las condiciones socioeconómicas y agroecológicas de las zonas en que vivía.

La acción estatal venía reorientándose desde la década de 1960 hacia el sector rural, otorgando menor prioridad a los procesos de reforma agraria y buscando mecanismos que permitieran dar una solución coherente a los problemas del campo. El Estado se proponía adoptar medidas integradas en las áreas de la producción y la infraestructura básica, en beneficio de la población rural.

Por consiguiente, el Programa de Desarrollo Rural Integrado tiene dos aspectos: el productivo y el social. Su desarrollo inicial está estrechamente vinculado a los lineamientos del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, que supeditaba los programas productivos a los sociales en vista de que los primeros inciden directamente en las condiciones de vida y ejercen un efecto redistributivo de los recursos del Estado hacia la población rural más pobre.

Las prioridades iniciales se modificaron sustancialmente en las fases posteriores. El PAN desaparece en la segunda fase y se da prioridad al Programa de Desarrollo Rural Integrado, que se convierte en un ente oficial descentralizado del Ministerio de Agricultura y se concentra en los procesos productivos y la infraestructura básica relacionada con la producción.

A partir de 1989, en el marco de la descentralización del Estado colombiano, se diseña la tercera fase del DRI, el Programa de Desarrollo Integral Campesino, que se ejecutará en 620 municipios y en el que se invertirán 250 millones de dólares. En esta fase se otorga particular importancia a los componentes sociales.

## **C. CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO AL INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD CAMPESENA**

### **1. Introducción**

En esta sección se analizan el impacto y los efectos del Programa DRI en las siguientes regiones de Colombia: Santander, Boyacá, sur de Huila, oriente de Antioquia y Sincelejo (Sucre) en la Costa Atlántica. Estas áreas son representativas de la región andina alta, media y baja y de la región de la costa, que han sido objeto de evaluaciones periódicas del DRI.

### **2. Efectos regionales del Programa**

Uno de los factores que limita las posibilidades de realizar evaluaciones confiables es la falta, en las fases I y II, de un diseño de políticas y metodologías de evaluación que permitan tomar en cuenta la correlación existente entre las que se realizan antes de que se inicien las actividades, durante su ejecución y posteriormente (Van Vliet y otros, 1990). En particular, no se establecieron procedimientos para efectuar evaluaciones de impacto de cada fase, lo que dificultó la selección y el análisis de los indicadores. Una excepción es la metodología desarrollada por Mejía, Millán y Perry (1979), con la que se trató de subsanar estos problemas mediante la medición de diferencias entre muestras estadísticas. Estas diferencias se determinaron comparando el impacto entre beneficiarios directos y "testigos".

Se pueden distinguir dos tipos de conclusiones en estas evaluaciones: en primer lugar, las que indican que los cambios que se produjeron en la economía campesina no se deben sólo a la ejecución del Programa, sino fundamentalmente a la influencia del contexto macroeconómico y, en segundo lugar, las que identifican los efectos correspondientes a cada componente. Estas evaluaciones son la fuente de información de este estudio.

En la evaluación de las dos primeras fases del Programa (1976-1986), se señala que éste "se ve afectado por su gran envergadura y la heterogeneidad de las zonas campesinas, las cuales según sus condiciones responden con mayores o menores resultados a su acción, es decir, existe un desarrollo desigual de la efectividad del Programa respondiendo en gran medida a ese mismo tipo de condición de las comunidades objetivo" (FEDESARROLLO, 1987). De esto se deduce que las diferencias socioeconómicas y culturales influyen en la dinámica y los resultados del Programa.

#### **a) Sur de Huila**

El departamento de Huila se encuentra en el sudoeste, tiene 19 890 km<sup>2</sup> y limita al norte con los departamentos de Tolima y Cundinamarca, al

este con los de Meta y Caquetá, y al sur y el oeste con el departamento de Cauca. Cerca de la cuarta parte de su territorio corresponde al valle del río Magdalena, de topografía plana a ondulada, y el resto a las vertientes de las cordilleras central y occidental. El clima del valle del alto Magdalena es cálido y seco, sobre todo al norte de Neiva, su capital, donde se encuentran áreas erosionadas. Las vertientes cordilleranas presentan una gran variedad de climas: templado, frío, paramuno, húmedo y seco. Los suelos de mayor potencial agropecuario se encuentran en el valle, donde el clima seco es el principal limitante.

El área del sur de Huila cuenta con suelos muy adecuados para la ganadería y los cultivos permanentes como el café y la caña panelera. Su economía gira en torno a los servicios (48%), las actividades agropecuarias (38%) y, en menor proporción, la industria (8%) y la minería (6%). En los últimos años, la minería, que consiste esencialmente en la extracción de petróleo y gas natural, ha incrementado considerablemente su participación en el PIB del departamento.

Los 712 470 habitantes del departamento de Huila se distribuyen en 37 municipios. El 54% habita en centros urbanos y el 46% restante en el campo. La cobertura de los servicios básicos es muy deficiente: sólo el 71.2% de las viviendas disponen de electricidad, el 73.8% de acueductos y el 52.7% de alcantarillado. Según los indicadores oficiales sobre pobreza absoluta, el 48.7% de la población se encuentra en condiciones de pobreza y el 23.9% en situación de miseria.

La evaluación de impacto del Progama se realizó a partir de una línea de base adoptada en 1983. A partir de ella se establecieron comparaciones con los resultados de una encuesta realizada en 1989 por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional (Errázuriz y otros, 1990). Se consideraron variables relacionadas con la estructura productiva y económica de la zona, y se analizaron el uso del suelo y la tenencia de la tierra, el acceso al crédito del DRI, la oferta y la adopción de tecnologías, el empleo, los ingresos y la calidad de vida.

La estructura productiva de este distrito se caracteriza por la preponderancia de los cultivos de café y caña panelera que cubren aproximadamente el 81% del área del distrito. Estos cultivos registraron un incremento del 138% en el período que se examina. En cambio, disminuyó el área dedicada a cultivos transitorios como maíz y frijol. Además, se observó una tendencia a la sustitución de cultivos asociados por un sistema de policultivos limpios, que se vieron favorecidos por la expansión del área cafetalera, la transformación tecnológica de la explotación de la caña panelera, y la producción de hortalizas y frutas.

En lo que respecta a la tenencia de la tierra, se observó un predominio de la propiedad (89.8%), lo que se explica por el hecho de que la región fue zona de colonización cafetalera durante la década de 1940. Entre 1983 y 1989 la estructura de la propiedad permaneció prácticamente inva-

riable, pero el arriendo de tierras se ha vuelto más común, lo que indica que el mercado pertinente ha adquirido un mayor dinamismo.

El 44.5% de las unidades de explotación tiene entre 0.1 y 5 hectáreas; el porcentaje disminuye al 25.4% y 24.25% en el caso de las unidades de 5.1 a 10 y 10.1 a 20 hectáreas, respectivamente, en tanto que las unidades de más de 20 hectáreas representan el 5.9% del total. Esto demuestra que una alta proporción de la población campesina se concentra en los minifundios.

En síntesis, la población campesina está firmemente arraigada en el territorio, lo que ha permitido incluso la ampliación del minifundio. Este proceso se vio facilitado económicamente por la producción de café, en especial la bonanza cafetalera de 1986, y de caña panelera, que también tuvo un período de auge en 1985-1986. A su vez, esta bonanza permitió ahorrar a los campesinos de la zona y, en consecuencia, tener acceso a bienes de capital como tierra, herramientas y ganado, y a mejores condiciones de vivienda. El 41.3% de los campesinos que compraron tierras adquirieron unidades de 0.1 a 5 ha. (41.3%). Además, entre los que ya tenían tierras se observó una tendencia a aumentar el tamaño de la unidad de explotación.

Si bien es cierto que el proceso de acumulación de excedentes coincidió con la ejecución del Programa DRI, no podemos atribuirlo exclusivamente a éste, sin tomar en cuenta el notable impacto de la bonanza cafetalera y de la caña panelera. No obstante, la cobertura y las condiciones de los créditos del DRI posibilitaron la consolidación de procesos de acumulación.

La población objetivo del Programa DRI son los pequeños productores campesinos con parcelas de menos de 20 ha., y cuyos ingresos provienen en un 70% de la actividad agropecuaria. Se establecieron condiciones especiales para la concesión de créditos a estos campesinos. El interés cobrado por los créditos del DRI estaba seis puntos por debajo de las tasas comerciales; el Programa cubría la diferencia como un subsidio a los pequeños productores.<sup>2</sup> Los plazos de pago se establecían de acuerdo con las características de la actividad económica del prestatario. En el distrito del sur de Huila, el crédito DRI se concentró en las parcelas de 5.1 a 20 ha. y tuvo una cobertura media anual del 18.8% de los agricultores del distrito. El volumen de créditos otorgados aumentó entre 1982 y 1986, se mantuvo estable entre 1986 y 1988 y descendió en 1989.

Se puede concluir que en el distrito del sur de Huila la introducción de la línea de crédito del DRI no contribuyó a democratizar efectivamente

---

<sup>2</sup> Con la creación del Fondo Financiero Agropecuario, en 1990 cambió la política crediticia. Se eliminaron los subsidios y se unificaron las tasas de interés que se les cobraban a todas las categorías de productores, de conformidad con el modelo macroeconómico liberal.

el acceso a los recursos financieros de los agricultores más pequeños (0.1 a 5 ha.), quienes venían siendo financiados por el gremio cafetalero, puesto que las de esta área eran tierras óptimas para el cultivo del café, producto no financiado por el Programa.

En el período examinado, la línea de crédito del DRI financió el 40.6% de la producción agrícola y el 38.4% de la producción pecuaria; el 21.0% restante se destinó a diversos fines, entre otros reforestación, piscicultura, construcción y mejoramiento de viviendas, adquisición de maquinaria y electrificación.

Por otra parte, el componente de desarrollo tecnológico se basó en los planes de desarrollo a nivel de distrito, en los que se identifican las tecnologías locales de producción y se comparan las tecnologías disponibles, con el propósito de establecer las prioridades de la producción ganadera en la zona. No obstante, en el caso del sur de Huila, en el plan de desarrollo no se tomaron en cuenta los productos importantes de la zona y, en cambio, se otorgó prioridad a especies como el maíz, el frijol y su cultivo asociado, sin considerar debidamente los cultivos asociados del café y la caña panelera, los productos más destacados de su economía. Este desconocimiento de las características de los sistemas de producción regionales fueron el mayor limitante de este componente.

Sin embargo, la gestión del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), en su calidad de organismo ejecutor de este componente, se centró en actividades relacionadas con la producción de maíz y de frijol y su cultivo asociado. Entre otras, se adoptaron las siguientes medidas:

- i) Se introdujeron prácticas de labranza mínima y se eliminó el uso de la quema en la preparación del terreno para la siembra.
- ii) Se fomentó la selección de semillas mejoradas y se redujo el volumen de semillas por hectárea.
- iii) Se implantó el uso de insecticidas y fertilizantes agroquímicos.
- iv) Se proyectó un incremento de la productividad de 1 880 kg/ha. en el caso del maíz (de 620 a 2 500) y de 250 kg/ha. en el del frijol (de 750 a 1 000).

Los resultados obtenidos después de seis años de trabajo no coincidieron con las metas establecidas. El rendimiento se incrementó menos de lo proyectado (maíz: 1 250 kg/ha.; frijol: 625 kg/ha.) y la adopción de nuevas tecnologías de producción en general fue reducida, debido en gran medida a los altos costos de los productos agroquímicos y a factores de índole cultural. Por otra parte, el incremento de la productividad fue más marcado en los casos del café y la caña panelera, como consecuencia de la dinámica de comercialización. Esto se reflejó en la mayor disponibilidad de ingresos, que se vio contrarrestada por el incremento de los costos de producción que supone la adopción de las tecnologías recomendadas. Este aumento de los ingresos, que en 1989 representó un promedio de 886 170 pesos anuales en los hogares de los pequeños productores (2.27 salarios

mínimos de la época), les permitió acceder a la canasta de productos básicos de la región, cuyo valor se estableció en 531 100 pesos de ese año.

Lo anterior indica que el acceso al crédito, el auge del café y la caña panelera, y el progreso logrado en términos de adaptación y transferencia de tecnología ejercieron un impacto en la región. Éste consistió en el incremento de los ingresos a través de un proceso de acumulación, que permitió a los campesinos una activa capitalización reflejada en la compra de tierras, vivienda y ganado.

#### **b) Oriente de Antioquia**

El departamento de Antioquia está situado en el noroeste del país y cubre la región más septentrional de las cordilleras occidental y central. Tiene una superficie de 63 612 km<sup>2</sup> y limita al norte con los departamentos de Bolívar y Córdoba y con el Mar Caribe; al oriente con el río Magdalena (departamentos de Santander y Boyacá); al sur con Caldas y Risaralda, y al occidente con el Chocó. El territorio antioqueño es montañoso en su mayor parte, especialmente en el centro, ocupado por las cordilleras occidental y central, que están separadas por el cañón del río Cauca. Esta zona montañosa está bordeada por tres grandes extensiones de tierras bajas y planas: el amplio valle del Magdalena al este, la depresión del Cauca-Nechí al noroeste, y el valle del Atrato al oeste. El clima es muy variado, desde frío en la región central a cálido y húmedo en las llanuras periféricas, pasando por una amplia zona templada en la que se cultiva café.

La economía gira en torno a los servicios (50%), la industria (31%), la agricultura (12%) y la minería (7%). El comercio es sumamente activo y ha caracterizado históricamente al pueblo antioqueño. Antioquia es el segundo departamento más industrializado de Colombia, después de Cundinamarca; además, es el principal productor de café y banano de exportación y ocupa el segundo en lo que respecta al número de cabezas de ganado. Otros productos agrícolas de la zona son la caña panelera, el maíz, la papa, el frijol y la yuca.

El departamento tiene 4 159 000 habitantes distribuidos en 124 municipios. El 67.3% habita en los centros urbanos y el 32.8% en las áreas rurales. Cerca del 40% de la población vive en condiciones de pobreza y el 19% en la miseria, sin contar a la población indígena (5 769 personas). En general, existen agudos contrastes socioeconómicos, que provocan constantes conflictos sociales.

La información sobre las evaluaciones del Programa DRI realizadas en el oriente de Antioquia y en el distrito de Sincelejo (Sucre) proviene de los estudios realizados por el Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Antioquia,<sup>3</sup> entre enero de 1984 y septiembre de 1985.

<sup>3</sup> Los informes de las evaluaciones constan de 12 tomos, que fueron sintetizados y publicados por Arango y otros (1987).

En el oriente de Antioquia, el inicio del Programa DRI en 1976-1978 se caracteriza por el aumento del tamaño promedio de las pequeñas explotaciones agrícolas, debido en parte al alza general de los precios como consecuencia de la bonanza cafetalera de 1975-1977. Sin embargo, entre 1977 y 1984 se observa, por el contrario, una reducción del tamaño de la unidad productiva, de 5.2 a 4.7 ha. en el caso de los beneficiarios directos, lo que revela el alto grado de concentración de la tierra que se ha producido en esta región de Colombia, pese a ser una zona típica de economía campesina.

La forma de tenencia de la tierra predominante en esta región es la aparcería, que se hizo más común a partir de 1975, y alcanzó un alto nivel en 1982 y 1984, pese a lo cual presenta una tendencia decreciente. Estos fenómenos se relacionan con el traspaso de tierras de campesinos con excedentes a los que no tienen suficiente tierra y se conoce como aparcería entre campesinos o entre iguales.

En cuanto a la estructura productiva de la región, se determinó que la papa es uno de los cultivos más importantes, tanto en la zona de la Unión-Abejorral-Sonsón donde su producción se redujo, como en Rionegro y Guarne, donde prácticamente se dejó de producir, y en el Carmen de Viboral-Santuario-Peñol-San Vicente, donde el rendimiento del cultivo aumentó en forma sostenida. La reducción del área cultivada se compensó con un incremento de la producción y la productividad en un porcentaje promedio del 58% entre 1978 y 1984. Los otros productos importantes de la región son el frijol y el maíz como cultivos "limpios" y el cultivo conjunto de maíz y frijol, principalmente en los municipios de Marinilla-Santuario y San Vicente, en los que se observó una extensión de la superficie cultivada de un índice de 100 en 1978 a 159 en 1984. Dicho incremento fue posible gracias a la financiación proporcionada por los créditos del Programa DRI.

La ampliación de la superficie cultivada con frijol y maíz se vio reforzada por el incremento de la productividad, sobre todo de los cultivos "limpios"; así es como el frijol presenta un promedio de 2 136 kg/ha. en 1984, lo que se compara con 1 023 kg/ha. en el caso del maíz-frijol y con 716 kg/ha. en el del cultivo asociado de papa, maíz y frijol. La productividad del maíz pasa de 1 062 kg/ha. en 1978 a 2 184 kg/ha. en 1984, en tanto que la de maíz y frijol aumenta de 1 222 kg/ha. a 1 733 y la de papa, maíz y frijol pasa de 1 291 kg/ha. a 2 390 kg/ha.

Cabe destacar que las hortalizas (Marinilla) y otros cultivos característicos de tierras templadas como la caña panelera, plátano y café (Cocorná, Granada, Concepción y pequeñas zonas de Abejorral, Sonsón, Carmen de Viboral y el Peñol) también registraron un incremento de la productividad. Entre los dos años considerados, se estima que éste ascendió a un 22.6% en el caso de las hortalizas. El cultivo de caña panelera, producto al que se otorgó prioridad en el Programa DRI, se incrementó en términos de volu-



men de producción y de extensión del área financiada, pasando de un índice de 100 en 1978 a 236 en 1984; sin embargo, parte de esa financiación se destinó al café. Los rendimientos de este cultivo permanecieron casi constantes en el período de referencia, lo que indica que el incremento de la producción se debió fundamentalmente al aumento del área sembrada.

Las observaciones sobre la adopción de tecnologías en esta región permiten concluir que, si bien los usuarios directos del Programa DRI fueron quienes adoptaron en mayor medida las recomendaciones, esto no se tradujo en cambios en materia de producción. No obstante, algunos productores que no eran usuarios del Programa pero que tenían cierto grado de especialización productiva, presentaron rendimientos muy altos.

En cuanto al crédito, se observa un comportamiento similar al de otras áreas del DRI, ya que en 1984 presentaba una alta cobertura del orden del 67.3%, lo que se compara con el 37.3% en 1976, al comienzo del Programa. Otra característica de esta línea de crédito fue que la mayoría de los usuarios tenía propiedades de 3 a 20 ha. Sin embargo, cabe señalar que en un comienzo se vincularon al Programa un alto porcentaje de pequeños productores con parcelas de menos de 3 ha. Esto se debió a que el componente de asistencia técnica al que estaba vinculado el crédito se orientó en gran parte a esa categoría de productores.

El ingreso total promedio de los productores se incrementó en un 16.3% en el período, con una tasa promedio anual del 3.1%, lo que es bastante aceptable en el sector agrícola si se tiene en cuenta la situación recesiva de la economía colombiana en la década de 1980. En lo que respecta al ingreso neto agropecuario, destaca la participación del sector pecuario, cuya tasa aumentó del 14% al 16.9% en 1978 y del 35.1% al 42.7% en 1984. En general, una alta proporción del ingreso sigue correspondiendo al sector agrícola.

Finalmente, el examen de la canasta de consumo de la población rural en la región permitió determinar que en 1983 su valor ascendía a 298 800 pesos, en tanto que la de alimentos costaba 181 600 pesos; estas dos canastas corresponden, respectivamente, a la línea de pobreza y de indigencia. En cuanto al nivel de consumo por tamaño de explotación, se observó que los hogares con menos de 3 ha. (54.7%) eran pobres y los con menos de 1 ha. (13.6%) eran indigentes. Estos datos indican un cambio positivo si se los compara con la situación existente en las zonas rurales del país en 1978 (68.5% de hogares indigentes y 83.5% de hogares pobres). Por otra parte, los alimentos y la vivienda ocupan un lugar preponderante en la estructura de consumo del oriente de Antioquia. En suma, el análisis realizado en esta región señala que tiene un nivel de vida más alto que el promedio de las zonas rurales del país.

En síntesis, se puede señalar que en el oriente de Antioquia el Programa DRI ha sido exitoso y se ha traducido en mayores niveles de bienestar, puesto que ha realzado la capacidad productiva a través del crédito

y la asistencia técnica, entre otros. La tenencia y la disponibilidad de tierras no fueron los principales limitantes de la producción y, por ello, se obtuvo una respuesta muy superior en lo que respecta a la productividad de los principales rubros y al ingreso de los beneficiarios directos del Programa.

**c) Distrito de Sincelejo (Sucre)-Costa Atlántica**

El departamento de Sucre está ubicado al noroeste del país, entre el río Cauca y el Caribe. Tiene una superficie de 10 917 km<sup>2</sup> y limita al norte y al este con el departamento de Bolívar, al sur y al oeste con Córdoba y al noroeste con el Caribe. Un poco más de la tercera parte de su territorio forma parte de la depresión inundable del bajo Magdalena-Cauca-San Jorge, caracterizada por numerosas ciénagas, especialmente a lo largo del río San Jorge, al sureste del departamento. Al noroeste, en cambio, en la región de Sincelejo-Ovejas, zona de estudio, hay una cadena de colinas correspondiente a la Serranía de San Jacinto o los Montes de María, que se prolonga hacia el norte en el departamento de Bolívar. Entre estas colinas y la depresión de San Jorge se extiende una región de sabanas más o menos planas. El clima es cálido en todo el departamento, seco hacia el mar y húmedo en la depresión. Los suelos de las sabanas tienen un gran potencial agropecuario, y los de la depresión ofrecen excelentes posibilidades agrícolas y piscícolas.

La economía de Sucre depende esencialmente de las actividades agropecuarias (74% del PIB) y, en menor proporción, de los servicios (23%), la industria (2%) y la minería (menos del 1%). En el sector agropecuario, la ganadería vacuna es la principal actividad, aunque la agricultura tiene una importancia creciente; entre los principales cultivos figuran la yuca, el ñame, el arroz, el maíz, el algodón, el sorgo y el tabaco. De hecho, Sucre es el principal productor de ñame del país.

El departamento tiene 574 900 habitantes, distribuidos en 24 municipios. De ellos, el 54% habita en las áreas urbanas y el 46% en el campo. La cobertura de los servicios públicos es muy deficiente: el 60.4% de las viviendas tiene electricidad, el 43.2% acueducto y sólo un 23.6% alcantarillado. Cerca del 73.6% de la población vive en condiciones de pobreza y el 54.6% en la miseria. Por lo tanto, éste es uno de los tres departamentos más pobres del país.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) realizó dos evaluaciones en el distrito de Sincelejo. En la primera, efectuada en 1979, se señala que "los resultados son precarios y atribuibles a la falta de acceso a la tierra, a la dificultad para la venta de los productos e insuficiencia de los servicios gubernamentales" (DNP, 1982). Por lo tanto, el campesino depende del trabajo como jornalero, la venta de artesanías y pequeños negocios, lo que le impide convertirse en un pequeño productor con características empresariales.

En la segunda evaluación del DNP, realizada en 1983, quedó en evidencia que las modificaciones en la estructura de propiedad de la tierra a consecuencia de la reforma agraria que se llevó a cabo en respuesta a las grandes "invasiones" de terrenos de los años setenta, habían conducido más a un fraccionamiento de la propiedad que a cambios significativos en el gran latifundio. Los beneficiarios del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) eran en su mayor parte destinatarios del DRI (DNP/UDA, 1983).

La disponibilidad y la tenencia de la tierra siguen planteando serios problemas a los productores de Sucre que, pese a sus notables esfuerzos, quedaron limitados a 10 ha., por lo que se vieron obligados a vender sus tierras y a tomar otras en arriendo para asegurar su subsistencia. Esto configuró un proceso de desintegración de las explotaciones, con el resultado de que su tamaño promedio se mantuvo prácticamente invariable entre 1978 (5.19 ha.) y 1984 (5.2 ha.). Como sucedió también en otras regiones, se produjo una marginación de las explotaciones más pequeñas dentro del Programa y, en consecuencia, éste se circunscribió, entre las de menos de 20 ha., a las unidades relativamente más grandes.

El área sembrada con cultivos anuales y permanentes se redujo del 53.5% al 48.6%, debido al mayor empleo de la tierra con fines de explotación ganadera. Los dos principales cultivos –maíz "limpio" y el cultivo asociado de maíz, ñame y yuca– decrecieron en el período de análisis por su escasa rentabilidad, en tanto que los cultivos más rentables –yuca "limpia", ñame "limpio", maíz-ñame y maíz-yuca– registraron un gran auge.

En cuanto a productividad e ingresos, en el período 1978-1984 el aumento del rendimiento por hectárea de los principales cultivos fue significativo. En efecto, el rendimiento del maíz subió en todos los casos en un 53.6%, el de la yuca se incrementó en un 37.8%, el del ñame en un 21.3%, el del maíz-ñame-yuca en un 14.2%, el de maíz-yuca en un 35.7% y el del maíz-ñame en un 47.5%. Sin embargo, el aumento de productividad no se reflejó plenamente en el incremento del 7.8% de los ingresos reales, aunque dicho porcentaje representa el ingreso total, incluidos el pago de jornales, y el procedente de la venta de artesanías y el comercio.

En cuanto a la transferencia de tecnología, se produjo una adopción generalizada de nuevas técnicas en las unidades de explotación de mayor tamaño, en las que se observó la introducción de maquinarias, el uso de fertilizantes y fungicidas y el manejo tecnificado de los cultivos por parte de los usuarios directos del Programa. En las unidades más pequeñas, en cambio, la transferencia fue deficiente por falta de cobertura y, por tanto, la adopción de tecnología fue menos generalizada. A modo de ejemplo, no se fertilizó ni se abonó la tierra, y sólo se recurrió en algunos casos a la preparación de los suelos con tractores alquilados y al uso de herbicidas, lo que redundó en un menor aprovechamiento de la fuerza de trabajo, pese a las altas tasas de subempleo prevalecientes.

Con el crédito del DRI se logró una cobertura mucho más amplia que con la línea de financiación de la Caja Agraria en 1976, aunque éste se canalizó primordialmente a las unidades de explotación más grandes. Por otra parte, se observó que los productores que tuvieron acceso al crédito se atrasaron en sus pagos por problemas económicos. El DNP demostró que los ingresos eran insuficientes para pagar los créditos, que representaban casi el 60% del costo de producción (Martínez, 1989).

El análisis del consumo por tamaño de la explotación demuestra que el 25.1% de las unidades inferiores a una hectárea se encontraban en condiciones de pobreza. Ninguna estaba en la indigencia, lo que demuestra que los campesinos de Sucre lograban mantener un nivel de consumo aceptable a costa de grandes desahorros. Por lo tanto, los productores que tenían menos de 10 ha. presentaban un ahorro negativo. Esta situación concuerda con su exitosa búsqueda de ingresos fuera de la explotación agrícola, principalmente por medio de la artesanía y el comercio, y el trabajo como jornaleros.

El caso de la costa permite señalar que, si bien el Programa DRI no fue totalmente exitoso en esa región, permitió el fortalecimiento de aquellos campesinos que ante la falta de tierras desarrollaron otras estrategias, como la tenencia a través del arriendo y la obtención de ingresos fuera de la explotación agrícola, lo que posibilitó la adquisición de la canasta mínima de alimentos.

#### **d) Departamentos de Santander y Boyacá**

Los departamentos de Boyacá y Santander se encuentran en la región andina. En el interior de la zona existen importantes diferencias en cuanto a la calidad de los suelos y la dotación de agua, que en muchos casos son factores limitantes de las actividades agropecuarias. La región tiene una baja precipitación pluvial (menos de 1 000 mm/año) y presenta altos niveles de agotamiento de los recursos naturales.

Los 104 municipios cubiertos por el DRI en la región representan el 10.3% de los municipios colombianos, y en ellos vive el 13.2% de la población rural del país. Las tierras corresponden aproximadamente en un 80% a áreas de vertiente, de clima templado (de 1 000 a 2 000 metros sobre el nivel del mar) y de clima frío (más de 2 000 metros sobre el nivel del mar); el resto corresponde al área norte del gran altiplano cundiboyacense, en el que predomina el clima cálido. En las zonas templadas los sistemas de producción suelen organizarse en torno a cultivos permanentes como la caña panelera, la yuca, el plátano y los frutales, y cultivos temporales como el maíz, el frijol, el tabaco y las hortalizas. En las zonas de clima frío los sistemas de producción están centrados en el cultivo de la papa en rotación con cebada y trigo, y en la ganadería vacuna de leche y cría.

Los pequeños productores de la región, es decir los que poseen un máximo de 20 hectáreas, controlan el 69.7% de la superficie cultivada y el

62.2% de la producción regional, lo que demuestra que en esta región la economía campesina ocupa un lugar privilegiado. En Colombia esta categoría de productores controla el 57% del área cultivada y generan el 56% de la producción.

#### **i) Uso de los suelos**

En la región se ha venido estructurando un patrón de distribución de la tierra, que consolida un nuevo tipo de producción agropecuaria basado en unidades de tamaño mediano; ésta provoca menos conflictos sociales que la estructura anterior (latifundio-minifundio) y se caracteriza por un manejo técnico de corte capitalista en el que el campesino se hace cargo de la explotación de la tierra actuando como empresario. Su actividad se orienta fundamentalmente a la producción de bienes para el mercado. En este contexto, la consolidación del sistema de tenencia en propiedad juega un papel muy importante en comparación con los demás sistemas de tenencia de carácter precapitalista. En particular, en las explotaciones de 10 a 20 hectáreas se da una especialización ganadera orientada a una mayor capitalización.

Durante el período 1970-1988 desaparecieron en la región 26 818 unidades menores de una hectárea, el 71% de las cuales pertenecía a los municipios incluidos en el Programa DRI. Este fenómeno se debió al proceso de especialización ganadera en predios de tamaño mediano que han ido sustituyendo a los minifundios, y a la progresiva disminución del ingreso de los pequeños propietarios que los ha llevado a abandonar la producción agropecuaria para buscar trabajo asalariado en otras ramas de la economía. En el primer caso, se puede hablar de un proceso de transformación en el que la acumulación o el aumento del ingreso en una unidad de producción permite que ésta se amplíe, pero sin que se la deje de dedicar a la actividad agropecuaria. Mientras en 1970 el área cultivada de la región representaba el 56% y la dedicada a pastos el 29%, en 1988 sólo se cultivaba el 35% en tanto que el 42% se destinaba a pastos.

Estos fenómenos han sido acompañados por un proceso de reducción de población rural que ha limitado la oferta de mano de obra para actividades agrícolas y obligado a reorientar las unidades de producción hacia actividades pecuarias. Además, la papa, que es el principal cultivo de la región de Boyacá, se vio afectada desde 1985 por el ajuste de la tasa de cambio; al mismo tiempo, se liberó el precio de la leche, con lo que se creó un ambiente macroeconómico favorable para la explotación ganadera.

El Estado colombiano contribuyó a estos procesos de cambio mediante la política de reconocimiento jurídico de la ocupación de hecho de tierras ubicadas en zonas de colonización y la asignación de tierras del Fondo Financiero Agrario. Por su parte, el DRI subsidió la producción campesina mediante instrumentos de crédito y asistencia técnica.

## **ii) Rendimiento**

Los campesinos de la región cultivan productos de exportación, materias primas alimenticias y alimentos de consumo directo de alto valor y se reservan para su consumo bienes de consumo directo como el maíz, que tienen un bajo valor en el mercado. Con la excepción de la panela, que tiene un alto grado de elaboración en la misma explotación y un elevado rendimiento (valor de la producción por hectárea), los productos de esta zona dejan una escasa utilidad, particularmente el tabaco y el fique, cuyos productores se cuentan entre los grupos más pobres de la población rural.

En las evaluaciones preliminares se concluye que el valor de la producción promedio por hectárea de los campesinos beneficiarios del DRI es un 31% más alto que el de los demás campesinos. El Programa ha permitido a sus beneficiarios abandonar los cultivos con escaso rendimiento económico y sustituirlos por otros que dejen mayores utilidades. Esto fue lo que ocurrió en el caso de la sustitución de los cultivos tradicionales (café, maíz, plátano, frijol) por caña panelera, que fue posible gracias a los precios relativamente favorables en el período 1977-1983 y a la existencia de tecnologías avanzadas de cultivo de la caña que facilitaron el cambio. El DRI favoreció tal proceso ofreciendo el paquete tecnológico y el crédito para que los productores pudieran financiar el proceso de sustitución.

El área sembrada con frijol en la región pasó de 4 800 hectáreas en 1979 a 24 000 hectáreas en 1990, con una variación del rendimiento promedio de 521 kg/ha. a 731 kg/ha. en el mismo período. En esta situación influyó el Programa DRI, ya que el fomento de su producción fue la base de la estrategia de diversificación de cultivos en varios municipios de la región, debido al bajo rendimiento del fique y el tabaco. Además, el DRI desempeñó un importante papel en el incremento del rendimiento del maíz, ya sea cultivado independientemente o en asociación, que entre los pequeños productores pasó del 11% en 1978 al 36% en 1988.

La papa es el cultivo al que se destina una mayor superficie cultivable en Boyacá; durante los años ochenta ésta se mantuvo más o menos estable, en torno a las 42 000 ha., y la producción promedio fue de 13.6 ton/ha. durante el período. Sin embargo, las variaciones anuales del volumen producido han estado condicionadas por la política cambiaria y su impacto sobre la importación de insumos, ya que el cultivo de la papa depende en gran medida del uso de agroquímicos importados. Otros factores que han influido bastante en la reducción cíclica de su rendimiento han sido la variación de las condiciones agroecológicas, la escasez de mano de obra y la suspensión de los créditos del DRI a partir de 1988. Los cambios agroecológicos consisten en una marcada erosión en toda la zona productora de papa, que se ha traducido en la desaparición de la cubierta vegetal y en la reducción de la calidad de los suelos.

El DRI financió hasta 1988 la expansión del cultivo de la papa mediante la tecnificación de los pequeños productores. En vista de que la preparación de los suelos, los fertilizantes y plaguicidas, la mano de obra y el transporte de productos, exigían un gran volumen de dinero en efectivo, los pequeños productores dependían del crédito para la financiación de sus actividades. Las condiciones en las que éste se otorgaba significaban de hecho que el Estado compartía con los pequeños agricultores el riesgo de producir mayores volúmenes en condiciones muy competitivas. Por lo tanto, la supresión de la línea de crédito del DRI sin la creación de otras alternativas de financiación afectó mucho a los usuarios y los llevó a reducir el área cultivada.

El área dedicada al cultivo de trigo, cuya producción se concentra en Boyacá, aumentó de 7 300 a 18 500 ha. entre 1979 y 1990, en tanto que el rendimiento subió de 1.27 a 1.42 ton/ha. en el mismo período. La región aportó durante la década de los ochenta entre el 22% y el 33% de la superficie cultivada en el país, pero éste es un producto que tradicionalmente ha sido importado para suplir la demanda interna, ya que la producción nacional sólo alcanza a satisfacer el 10% del total de la demanda (durante los años ochenta el volumen de las importaciones se mantuvo en el orden de las 600 000 ton). En la actualidad este cultivo es objeto de las políticas de sustitución que se están aplicando en el marco del plan nacional de desarrollo vigente.

El Programa DRI, a través del Instituto Colombiano Agropecuario, desempeñó una función importante en el incremento del rendimiento de los cultivos de los pequeños productores, que pasó de aproximadamente 1 ton/ha. en 1978 a 1.5 ton/ha. en 1988. Por otra parte, la rentabilidad se incrementó de 12.5% en 1978 a 40% en 1988.

### **iii) Calidad de vida**

En las áreas de la región incluidas en el Programa DRI entre 1976 y 1990 se registró un incremento del porcentaje de pequeños productores, propietarios de una vivienda, que aumentó del 75% en 1976 al 96% en 1990, en tanto que en el caso de la población no atendida por el DRI pasó del 74% al 88%. Además, se efectuaron mejoras en las viviendas de los beneficiarios del DRI, entre otras, cambios de piso, techo y paredes, ampliaciones, instalaciones sanitarias y conexiones a otros servicios.

En general, la ejecución del Programa DRI y otros programas institucionales en las áreas de economía campesina ha elevado la calidad de vida en las áreas rurales, puesto que han dado apoyo a la actividad agropecuaria, mediante la concesión de créditos, la prestación de asistencia técnica agropecuaria, el mejoramiento y la ampliación de vías, la construcción de obras de infraestructura para la comercialización de insumos y productos, y otros servicios institucionales. El Programa se tradujo en un aumento de las entidades que prestaban servicios de capacitación y de

asistencia técnica, el incremento de los créditos destinados a los pequeños productores, y la ampliación de la cobertura de los servicios públicos de energía, acueductos, salud y educación, entre otros.

#### **iv) Impacto del crédito DRI**

Los créditos otorgados por el DRI hasta 1988 facilitaron la adquisición de tierras y viviendas, que constituyen los activos más importantes de las familias campesinas, ya que representan el 80% del valor de su patrimonio. Debido a la suspensión de los créditos del DRI en 1988, los campesinos han tenido que recurrir a otras fuentes de créditos más onerosas o a sus propios recursos para financiar las actividades productivas.

El programa de crédito contribuyó a compensar la tendencia de las instituciones financieras a conceder préstamos únicamente con un respaldo patrimonial. Esto es importante, porque uno de los elementos que ha dificultado la financiación de las actividades agropecuarias de los campesinos ha sido sus dificultades para ofrecer garantías que les permitan obtener préstamos del sistema financiero.

#### **v) Mercado de trabajo y empleo**

Debido al uso intensivo de la tierra, la mano de obra se concentra en las pequeñas explotaciones de la región; de hecho, aproximadamente una tercera parte de la superficie explotada se destina a cultivos permanentes y temporales, que absorben a un mayor número de trabajadores.

Las cifras indican que el incremento más marcado de la demanda de mano de obra se dio en la década de 1980 en el cultivo de maíz y frijol vinculado a la sustitución de tabaco por este último. Otros cultivos, como la papa y la caña para panela, han supuesto un crecimiento moderado o estacional de la demanda de mano de obra. En el caso de la producción de la caña panelera, ha habido una demanda estable de mano de obra contratada (en la hoya del río Suárez) y se ha desarrollado un importante mercado de trabajo regional, cuyo centro es el municipio de Guepsa.

En el período examinado, y pese a su inestabilidad, el precio de la mano de obra ha aumentado, debido a la demanda generada por la expansión de los cultivos que exigen un gran número de trabajadores, como la caña panelera y el frijol, en un contexto regional caracterizado por la escasez de mano de obra debida a la migración de muchos de sus integrantes.

### **D. DIFICULTADES Y FACTORES LIMITANTES DEL PROGRAMA DRI**

Las dificultades que surgieron durante la ejecución del Programa en Colombia obedecen a diversos fenómenos; entre otros, la notable dependencia del crédito externo, la rigidez y la falta de articulación de las



políticas globales y sectoriales, los deficientes procesos de planificación y programación, la falta de coordinación interinstitucional, y la escasa participación de la comunidad en el Programa.

### **1. Dependencia del crédito externo para la ejecución de programas de desarrollo rural**

Desde su inicio, el Programa DRI dependió de los créditos otorgados por la banca multilateral. Debido a esta situación, se ha considerado erróneamente que es imposible ejecutar programas de desarrollo rural si no se cuenta con crédito externo.

El caso colombiano demuestra que las negociaciones con la banca multilateral para la obtención de créditos es un proceso lento que puede prolongarse por dos o más años, período durante el cual las actividades de desarrollo rural prácticamente se paralizan. En el período de ejecución del DRI en Colombia, la inversión se redujo notablemente en los años 1981, 1986 y 1990,<sup>4</sup> debido a la dificultad para acceder al crédito externo.

Una vez aprobados los créditos, los recursos no se desembolsaron con la debida rapidez, lo que se debe a que muchas de las condiciones impuestas por la banca para hacer efectivos los préstamos no concuerdan con la estructura de la programación presupuestaria del país. La situación más difícil para el DRI se planteó en los últimos tres años, período en que prácticamente se paralizó su ejecución en el marco de una reforma descentralizadora del Estado, destinada a dotar de mayor autonomía política y fiscal a los municipios y en que el Programa dejó de cumplir sus compromisos con los entes municipales y las comunidades rurales. Una de las consecuencias inmediatas de esa crisis fue la pérdida de credibilidad del Programa ante las comunidades campesinas.

### **2. Coordinación interinstitucional**

Si bien los recursos, la tecnología y la administración de las unidades de producción campesina son factores importantes, difícilmente pueden garantizar por sí solos la estructuración y consolidación de empresas competitivas orientadas al mercado. Los pequeños productores dependen del conjunto de servicios de apoyo a la producción: asistencia técnica, crédito, bancos de maquinarias, información sobre precios que permita una mejor articulación con el mercado, y servicios de comercialización y elaboración de los productos. Además, necesitan contar con otros elementos que, además de facilitar la prestación de servicios, determinan la productividad

<sup>4</sup> Se mantuvo un nivel mínimo de inversión correspondiente a los fondos nacionales de contrapartida, las reservas de caja y las asignaciones de las fases anteriores.

del trabajo agrícola, como acueductos, electrificación rural, caminos vecinales, centros de salud, escuelas y redes de riego.

El Estado, con una visión sectorial y centralista, asignó a diversas entidades la prestación de cada uno de estos servicios en las zonas rurales. Así por ejemplo, el Instituto Colombiano Agropecuario era el encargado de prestar servicios de asistencia técnica; el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, del desarrollo de las redes viales; el Instituto Nacional de Salud, de construir acueductos, y el Servicio Nacional de Aprendizaje, de capacitar y organizar a los productores.<sup>5</sup> Correspondía al Programa DRI coordinar con todas estas entidades la prestación de los servicios.

Sin embargo, debido a esta asignación de responsabilidades, la coordinación institucional del DRI se redujo en la práctica a la distribución y administración de recursos a fin de que las entidades desarrollaran su labor. Cada una de ellas realizaba sus actividades de acuerdo con su particular concepción del desarrollo rural, en un ambiente de falta de coordinación, superposición de actividades y derroche de recursos. El primero de estos problemas afectaba en particular a las entidades públicas con cobertura nacional, subordinadas a las directrices de un programa limitado a las áreas de economía campesina.

Por otra parte, cabe señalar que el proceso de descentralización y la readecuación de los instrumentos del DRI les han restado poder a estos grandes entes, obligándolos a transformarse o a ser reemplazados por instituciones de carácter regional que cumplen funciones similares y se acogen a los criterios de libre participación de entidades establecidos por el fondo DRI para la fase III. A pesar de los esfuerzos realizados por el Programa para mejorar la coordinación interinstitucional, en algunas zonas ha quedado en evidencia la falta de articulación entre las entidades.

Según la evaluación del Programa, las entidades ejecutoras presentan una rigidez estructural que dificulta la coordinación necesaria para llevar a cabo programas y proyectos de desarrollo rural. Éstas cumplen parcial o totalmente los compromisos con el Programa y, a la vez, ejecutan en forma autónoma sus propios programas con funcionarios que les dedican mayores esfuerzos que a las tareas de coordinación del desarrollo rural.

Por otra parte, para lograr algún grado de concertación con las comunidades beneficiarias, cada una de las instituciones estableció un comité de participación comunitaria. El INCORA creó los comités consultivos de la reforma agraria; el Plan Nacional de Rehabilitación, los consejos de

---

<sup>5</sup> Esta situación empezó a cambiar a consecuencia de la reforma administrativa iniciada a mediados de los años ochenta. Por otra parte, en la tercera fase del Programa DRI se dispuso que cualquier entidad oficial o privada de alcance nacional, regional o local podía ejecutar proyectos de dicho programa, siempre que demostrara contar con la capacidad técnica y administrativa necesaria.

rehabilitación; el DRI, los comités municipales; el Ministerio de Salud, los comités de participación en salud, etc. Dado que las comunidades nombran como representantes a un reducido número de dirigentes, éstos se van rotando en los diferentes comités, por lo que se desgastan y agotan, y la gestión comunitaria suele adolecer de ineficiencia e ineficacia.

### **3. Planificación y programación;**

Tradicionalmente las políticas macroeconómicas han discriminado al sector rural, lo que se ha reflejado en una inequitativa distribución del gasto público, que ha favorecido a los sectores urbanos y ha relegado a un segundo plano a los programas de desarrollo rural. Por otra parte, el proceso de planificación se ha reducido a la programación presupuestaria, lo que impide tener una visión integral a nivel de todas las regiones. Esta situación incide directamente en la ejecución de proyectos, puesto que provoca una desarticulación y la focalización de acciones con impacto reducido. A lo anterior se añade el manejo "clientelista" de los proyectos por parte de los grupos políticos regionales, que dificulta la eficiente y equitativa distribución de los recursos públicos.

La estructura institucional es reducida a nivel regional y carece del personal necesario para ejecutar de manera eficiente las actividades de planificación y administración del desarrollo rural, tales como la programación, el control, el seguimiento y la evaluación de proyectos, lo que impide tomar decisiones sobre ajuste de políticas o reorientación de procesos con la debida rapidez. En el caso del DRI, los problemas en materia de planificación se relacionan directamente con la coordinación interinstitucional, los procesos de comunicación y programación con los niveles regionales, y la participación de las comunidades campesinas en la ejecución de los proyectos.

### **4. Deficiencias de los componentes del Programa;**

En las fases anteriores de ejecución del Programa (I y II) se observó que los diversos componentes que lo integran presentaban deficiencias:

En el componente de desarrollo tecnológico, directamente vinculado a los objetivos económicos del DRI relacionados con el incremento del ingreso rural y el suministro de productos básicos de la canasta familiar, se observaron los siguientes obstáculos:

i) en los planes zonales de desarrollo tecnológico no se tienen en cuenta todas las fases del proceso productivo; en particular, se descuida la comercialización, actividad que permite al productor percibir un ingreso adecuado;

ii) los proyectos de dichos planes zonales no han contado con evaluaciones económico-financieras en las que se consideren los costos de

producción de los diferentes productos, clasificados por orden de prioridad y por región;

iii) se desconocen las características socioculturales de las comunidades campesinas;

iv) dado que en las investigaciones tecnológicas realizadas por el ICA no se toman plenamente en cuenta las condiciones socioeconómicas de las áreas campesinas, se utilizan tecnologías costosas que dificultan su adopción por parte de los campesinos;

v) la deficiente cobertura y calidad de los servicios de asistencia técnica impiden la atención sistemática del pequeño productor.

En el componente de pequeña irrigación se observan los siguientes obstáculos:

i) debido al carácter estacional de la producción, la oferta se concentra en determinadas épocas del año; esto supone una brusca baja de los precios que afecta el ingreso de los campesinos;

ii) la creación de distritos de riego es costosa, y exige una amplia participación del Estado y de las comunidades usuarias. Además, los cultivos deben ser muy rentables para que compensen la inversión;

iii) la estrategia no se ha articulado con el manejo y la conservación de los recursos naturales, lo que ha creado desequilibrios en los ecosistemas, ya que se siguen adoptando paquetes tecnológicos que no se adecuan a las nuevas condiciones de explotación con riego;

iv) falta de apoyo de una línea de crédito especial.

En el área de comercialización, si bien se diseñó una estrategia coherente en la que se consideran las condiciones regionales, se han producido problemas de tipo operativo relacionados con la deficiente identificación de los proyectos y la inadecuada comercialización (deficiencias en la identificación de redes de transporte y de compradores mayoristas y fallas en la gestión administrativa de las organizaciones encargadas de la ejecución de los proyectos, entre otros). Igualmente, cabe mencionar la falta de asistencia técnica especializada en las labores de acopio, selección, clasificación, empaque y distribución de los productos.

En la infraestructura de vías y acueductos, se observan dificultades tales como el alto costo de las obras y el gran volumen de recursos requeridos para su mantenimiento y conservación; esto se debe a las características topográficas y climáticas de las zonas y a los escasos recursos que asignan las municipalidades a estos rubros. A pesar del efecto positivo que ha tenido para los campesinos la construcción de vías y acueductos, cabe destacar la limitada participación de la comunidad en todas las fases del proyecto.

En resumen, sigue siendo evidente la baja y deficiente cobertura de los servicios correspondientes a los componentes mencionados en algunas zonas de economía campesina.

La dimensión ambiental estuvo ausente en la concepción y la ejecución del Programa, en las fases I y II, y se redujo a las escasas actividades de reforestación previstas en el componente de recursos naturales. En consecuencia, no se consideraron los efectos ambientales en la construcción de carreteras, no se aplicaron planes de manejo de microcuencas ni se aplicaron criterios de desarrollo sustentable.

En la fase III, sin embargo, se dan los primeros intentos de incorporación integral de criterios ambientales en la ejecución del Programa. Los problemas más urgentes son los relacionados con la reducción de la disponibilidad de agua para fines productivos o de consumo humano, provocada por el creciente deterioro de las microcuencas y la variación de los regímenes de lluvias.

El crédito ha sido un elemento primordial de apoyo a las actividades de producción y construcción de infraestructura básica en los programas de desarrollo. De hecho, el otorgamiento de créditos oportunos, adecuados y fácilmente accesibles a los pequeños productores es un factor que contribuye al éxito de las actividades que se emprendan. Algunos de los obstáculos que se observan en este ámbito son las exigencias de tramitación, la demora en los desembolsos, la baja capacidad de endeudamiento y la falta de garantías de los beneficiarios, y la escasa viabilidad de los proyectos. A las anteriores restricciones se suma la discriminación de las mujeres, a las que se les exigen garantías que no pueden proporcionar para otorgarles créditos.

Por otra parte, se observa cierta rigidez de las instituciones crediticias en la aplicación de los criterios establecidos por el Programa, que obliga a los usuarios a someterse a la reglamentación bancaria de cada entidad o, en su defecto, a recurrir a otras fuentes cuyos intereses alcanzan niveles de usura. Lo anterior ha impedido responder oportunamente a las necesidades de inversión de los pequeños productores.

Un factor que ha dificultado el proceso productivo en el sector campesino ha sido el retraso en la definición de la estrategia y los mecanismos de concesión de créditos agropecuarios, a pesar de la decisión estatal de asignar las actividades pertinentes a un solo ente, la Financiera para el Sector Agropecuario. Esta situación afectó a los campesinos que, al no contar con fuentes de financiación del Estado, se vieron obligados a recurrir a líneas de crédito extrabancario.

El componente de organización y capacitación se ha incluido en los programas de desarrollo rural con el fin de garantizar su continuidad y el apoyo de las comunidades a las acciones que se emprendan. Sin embargo, en las evaluaciones del DRI se ha determinado que las políticas de organización campesina formuladas por el Estado "siguen siendo las de proveer recursos e infraestructura a la economía campesina, sin permitir su participación en la determinación de las políticas para el sector agropecuario" (Forero, 1990a, cap. 8, p. 5).

Asimismo, se afirma que el Estado no ha contado con una política campesina integral y de largo plazo, por lo que han seguido ejecutando programas asistenciales dirigidos a los pequeños productores. Esto ha impedido la legitimación de la organización campesina y ha minimizado su presencia en las instancias gubernamentales que toman decisiones políticas (Forero, 1990a, cap. 8, p. 2). Esta situación ha conducido al surgimiento de organizaciones de carácter instrumental para las entidades del Estado y los partidos políticos, donde se hace evidente la participación nominal y formal del campesinado; además, da origen a organizaciones campesinas regionales y nacionales altamente politizadas y dependientes de los recursos que el Estado les asigna, y que no realizan actividades o procesos de carácter más autónomo.

Debido a los precarios recursos asignados a estos componentes, existe escasa cohesión entre las comunidades beneficiarias del programa, a lo que también contribuye la falta de claridad de los conceptos de participación u organización de las diferentes entidades, la verticalidad de muchos de los procesos que se emprenden y la escasa capacidad de negociación de las organizaciones campesinas.

Además, la participación de los campesinos en los comités municipales de desarrollo rural se ha limitado a la presentación de sugerencias específicas y a la verificación de asignaciones presupuestarias; las comunidades no han participado activamente en la definición de proyectos de mayor alcance en el marco del desarrollo rural municipal y regional. Por lo tanto, las organizaciones campesinas no se han convertido aún en mecanismos de presión que exijan a los gobiernos municipales tomar decisiones acordes con sus necesidades básicas, ya identificadas y clasificadas por orden de prioridad.

## **E. RECOMENDACIONES GENERALES**

Las recomendaciones que se presentan a continuación se refieren tanto a la naturaleza de las políticas como a los instrumentos que sería conveniente adoptar en relación con las actividades de desarrollo rural destinadas a grupos campesinos. La experiencia adquirida en Colombia puede aplicarse en otros países de la región, tomando en consideración las necesidades específicas de las comunidades campesinas e indígenas.

### **1. Financiamiento creciente con recursos nacionales**

Dada la lentitud de las negociaciones con la banca multilateral, las dificultades para ejecutar los préstamos y la consiguiente parálisis de las acciones de desarrollo rural, los gobiernos latinoamericanos deberían considerar la posibilidad de aplicar sus estrategias de desarrollo rural con recursos del presupuesto nacional. En este sentido, podría modificarse

radicalmente la composición de los recursos. En el caso de Colombia se trabaja con un 85% de fondos externos y un 15% de recursos nacionales. El invertir estas proporciones implica, entre otras cosas, un cambio fundamental del concepto en virtud del cual se apele en mayor medida al rico potencial de los propios campesinos para gestar un futuro más digno.

Colombia, como la mayoría de los países de América Latina, tiene un sistema presupuestario extremadamente rígido, lo que dificulta y retarda la ejecución de los proyectos, y retarda su impacto en las comunidades beneficiarias. Para superar estos obstáculos, en el caso del Plan Nacional de Rehabilitación PNR<sup>6</sup> los recursos no provienen directamente del presupuesto ordinario, sino que se manejan a través de un fondo especial. Este mecanismo ha dado resultados positivos, puesto que los recursos llegan más rápidamente a las comunidades. De lo anterior se deduce que los programas de desarrollo rural podrían tener efectos más rápidos si se ejecutaran con una mayor proporción de recursos propios y si su aprobación no se sometiera al proceso regular de programación presupuestaria.

## **2. Mecanismos de coordinación institucional y de articulación con las comunidades**

Uno de los medios para superar los problemas de falta de coordinación institucional, de superposición de actividades y de desvinculación con las comunidades en los programas de desarrollo rural que deben coordinar las acciones de múltiples instituciones del Estado, es la creación de comités municipales de desarrollo rural. Estos organismos permitirían al Estado coordinar y concertar actividades con la comunidad organizada, siempre que se cumplieran los siguientes requisitos: i) descentralización política, administrativa y fiscal del Estado; ii) reconocimiento del municipio como unidad básica de planificación, y iii) articulación con el sistema nacional de planificación.

Para que sean realmente democráticos y se encarguen efectivamente de la coordinación institucional, estos comités municipales deberían contar con la participación de representantes de los gobiernos locales y regionales de las comunidades organizadas, de las asociaciones de productores existentes en el área y de las entidades nacionales que realicen actividades en la zona (véase Ministerio de Agricultura/INCORA/Fondo DRI/PNR/SENA, 1991).

En Colombia ya se han comenzado a establecer comités municipales de desarrollo rural y su creación se propondrá oficialmente en el próximo

---

<sup>6</sup> El Plan Nacional de Rehabilitación fue concebido durante el gobierno del Presidente Belisario Betancourt. La estructura del Plan es idéntica a la del DRI, pero sus actividades se centran en las áreas aquejadas por la violencia, en las que actúan grupos alzados en armas y en los que la presencia del Estado es escasa.

documento sobre desarrollo rural que debe aprobar el Consejo Nacional de Política Económica y Social, máximo organismo del Estado encargado de aprobar la política social y económica del gobierno.

### **3. Desarrollo rural democrático con amplia participación de las comunidades campesinas**

La evaluación de programas de desarrollo rural integrado en América Latina parece no arrojar resultados muy alentadores. Una de las causas que suelen invocarse para explicar su bajo impacto es la falta de participación de las comunidades en la identificación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los proyectos (IICA, 1990). Como consecuencia de este diagnóstico, se determinó que en todos los países de América Latina existía una evidente necesidad de participación de la comunidad en los programas de desarrollo rural y, en general, en los proyectos sociales del Estado. Esta idea se inspira en las nuevas corrientes de pensamiento, según las cuales es imprescindible un mayor acercamiento del Estado y la sociedad civil para el desarrollo de una democracia participativa.

La fase III del DRI, conocida como Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC), se llevará a cabo en 620 municipios, en un contexto de reforma del Estado orientada a la descentralización administrativa y fiscal. Esta reforma, inspirada en los conceptos de democracia participativa, impulsa la creación de espacios de concertación entre el Estado y la sociedad civil; así es como han surgido las juntas administradoras locales (JAL), elegidas por votación popular en comunas y corregimientos.

En virtud del decreto 107 de 1989, los comités municipales del DRI deben servir de vínculo entre el Programa y las comunidades rurales. Sin embargo, en este decreto se señala que los interlocutores válidos en los comités municipales son los miembros de la asociación nacional de usuarios del DRI.

El fomento de la creación de estas organizaciones por parte del Estado y la adopción de disposiciones legales según las cuales los miembros de éstas son los representantes de los intereses de la comunidad campesina, dio origen a una serie de distorsiones, que se resumen como sigue:

- i) Dependencia de las organizaciones de los fondos del Estado.
- ii) Escasa independencia ideológica de las organizaciones.
- iii) Falta de un proyecto político independiente.
- iv) Burocratización de los dirigentes y aislamiento de las bases.
- v) Conflictos entre entidades cuando una sola se considera representante de la comunidad.
- vi) Identificación de la organización con el Programa cuando ésta se convierte en un ejecutor más de proyectos, como cualquier otra entidad oficial o privada.



Los procesos de organización y participación comunitaria deben entenderse como procesos permanentes de formación de una conciencia política, que permita desarrollar y analizar críticamente su situación y sus antecedentes histórico-culturales y, a partir de esa base, concebir situaciones objetivas y soluciones acordes a su realidad. Esta preparación, a su vez, debe dotar a la comunidad de capacidad de negociación ante el Estado y las administraciones municipales, para lograr un desarrollo autónomo y sostenible, e implantar un sistema de planificación que se base en las necesidades identificadas por ésta.

En este sentido, la participación de la comunidad es necesaria para la democratización del desarrollo rural, y para realzar la eficiencia y la eficacia de las acciones del Estado. Sin embargo, no parece recomendable la inducción desde el Estado de la creación de organizaciones campesinas, como parte de un programa de desarrollo rural. Menos recomendable aún es que la ley determine qué organización representa los intereses comunitarios. En el primer caso, la organización terminará necesariamente convertida en un apéndice del programa, sin independencia política ni económica, y sin un proyecto que le dé identidad propia. En el segundo, se trata de una decisión antidemocrática, ya que siempre habrá otras organizaciones y otros dirigentes que también se considerarán legítimos representantes de las comunidades.

La necesaria coordinación entre el Estado y la sociedad civil en un programa de desarrollo rural deberá darse a partir de las formas de organización que las comunidades hayan establecido autónomamente como sana expresión de democracia. La experiencia adquirida en Colombia demuestra que siempre habrá este tipo de organizaciones y dirigentes reconocidos como tales por sus comunidades.

#### **4. Componentes sociales de un programa de desarrollo rural**

Como se señaló anteriormente, los programas de desarrollo rural integrado surgieron en América Latina con una orientación productivista, según la cual para alcanzar el desarrollo la agricultura campesina debía lograr niveles aceptables de producción y productividad. En consecuencia, los programas concentraron los recursos en los componentes productivos y de infraestructura básica, en tanto que los componentes relacionados con la organización y la capacitación comunitarias se consideraron secundarios.

El ejemplo del DRI en Colombia demuestra que durante la fase I (1976-1982) la inversión se orientó en una alta proporción a la construcción de caminos vecinales, acueductos, escuelas, puestos de salud y redes de electrificación. Durante la fase II (1982-1989) se sumó a los anteriores el componente de producción: asistencia técnica, adaptación de tecnologías, y capacitación a encargados de la extensión agropecuaria. En la fase III se

otorga un poco menos de importancia a la producción y se dejan de lado los componentes sociales.

Es necesario que los programas respondan a una imagen mucho más amplia del desarrollo rural, y que en ellos se tomen en consideración aspectos tales como la democracia en el campo, la consolidación de la sociedad civil, la creación y el perfeccionamiento de los sistemas políticos locales, el derecho a la diversidad étnica y cultural, la conservación de los recursos naturales, el equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable.<sup>7</sup>

El apoyo a la participación de la comunidad debería tener los siguientes objetivos:

i) Contribuir al fortalecimiento y la integración de las organizaciones campesinas, promoviendo la articulación entre los niveles municipal, departamental y nacional.

ii) Impulsar la organización campesina como núcleo de cooperación y dinamización de los productores y de fortalecimiento de la democracia rural.

iii) Consolidar la participación y la concertación de la sociedad civil campesina con el Estado.

iv) Prestar ayuda a las organizaciones campesinas pluralistas, democráticas, autónomas, autogestionarias y modernas.

## **5. Nuevo discurso sobre la economía campesina<sup>8</sup>**

Inspirados en el modelo neoliberal, diferentes gobiernos latinoamericanos vienen aplicando políticas de privatización, de reducción del Estado, de recorte de subsidios de apertura económica y de internacionalización de la economía. El Estado se restringe, en tanto que el sector privado y el mercado asumen un papel más protagónico en el manejo y la asignación de los recursos.

En general, cabe afirmar que el sector de pequeños productores rurales se encuentra en desventaja en este modelo económico (Fondo DRI/IICA, 1991), debido a que la política macroeconómica homogeneiza y, en consecuencia, desvaloriza lo sectorial. El modelo no focaliza las políticas y es contrario al uso de subsidios como una forma de distribución del ingreso.

---

<sup>7</sup> Para una síntesis de los análisis del concepto de desarrollo rural, véanse, entre otros, Astori (1986), Dandler (1986) y la revista Estudios rurales latinoamericanos (Santa Fe de Bogotá). Véase, además, el informe de la reunión consultiva sobre políticas de desarrollo rural, San José, Costa Rica, enero de 1990, p. 5.

<sup>8</sup> Esta recomendación es producto del debate en el que participaron los profesionales que integran la División de Análisis de Política y Evaluación del Programa DRI y los especialistas en desarrollo rural del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Estos cambios exigen un replanteamiento de la economía campesina en los programas de desarrollo rural, para superar los conceptos tradicionales de las entidades públicas y privadas sobre este sector de pequeños productores, y lograr que se valide su potencial. Debe adoptarse un nuevo discurso sobre la economía campesina que responda a estos cambios y que deje de considerarla un subsector de subsistencia, poco dinámico y vinculado marginalmente al sistema económico general. Lo anterior supone el reconocimiento de los siguientes factores económicos, políticos y sociales:

- i) El aporte de la fuerza de trabajo de los pequeños productores a otros sectores de la economía.
- ii) Su participación en la agroindustria como productores de materias primas.
- iii) Su participación en la producción de bienes de exportación y artesanías.
- iv) La importancia numérica de la población campesina que, si bien ha disminuido en términos relativos, se ha incrementado en términos absolutos.
- v) El empleo que se genera en el campo, y sus efectos positivos relacionados con la estabilidad social y la disminución de las corrientes migratorias del campo a las ciudades.
- vi) El papel que pueden desempeñar los campesinos como actores fundamentales en el desarrollo de la democracia y con potencial para participar en su consolidación.
- vii) El patrimonio cultural de los campesinos como elemento que puede contribuir al desarrollo si se reconoce la diversidad cultural existente dentro de cada país.
- viii) La importante contribución que pueden hacer los campesinos a la conservación del medio ambiente.

## **6. Nueva estrategia en materia de crédito**

El Programa DRI realizado en Colombia incluyó desde un comienzo un componente de crédito agropecuario vinculado a servicios de asistencia técnica. En varias evaluaciones del DRI se concluye que el impacto del Programa estaba estrechamente relacionado con la concesión de créditos de esta naturaleza (Sanz de Santamaría, 1985; Roldán Luna y otros, 1988a; Errázuriz y otros, 1990).

El sistema de créditos subsidiados a los pequeños productores rurales, que se canalizaban a través del Fondo DRI, mantuvo su vigencia durante cerca de 15 años. Sin embargo, con la promulgación de la ley 16 en 1990 se creó el Fondo Financiero Agropecuario (FINAGRO), y se introdujeron modificaciones sustanciales en la asignación de los recursos y la fijación de las tasas de interés, con miras a su total liberación en el mediano plazo.

El caso colombiano presenta las siguientes características:<sup>9</sup>

i) Crecimiento poco dinámico del crédito de fomento agropecuario, debido a la escasez de recursos. Por ejemplo, a lo largo de los años setenta la economía campesina mantuvo una participación estable, de alrededor del 60% en la producción agrícola, mientras que su participación en el crédito agrícola en la década de 1980 fue inferior al 40%.

ii) Concentración del crédito en actividades comerciales e industriales y notoria escasez de servicios financieros en las zonas rurales (en muchas de ellas solamente funciona una filial de la Caja Agraria, el banco agrario del Estado).

iii) Concentración del crédito en las unidades de mayor tamaño, debido a la exigencia de los intermediarios financieros de que los productores ofrecieran garantías hipotecarias sobre sus tierras para otorgarles créditos, lo que supuso la exclusión de los productores que no tenían tierras.

iv) Créditos destinados en su gran mayoría a capital de trabajo, en tanto que el crédito para inversiones y dotación de recursos, que es el que permite lograr un mayor impacto, es mucho menos común. Esto se debe a que los intermediarios financieros prefieren otorgar préstamos de corto plazo y no de largo plazo, por los riesgos a los que está expuesta la actividad agrícola campesina, que depende del ritmo y las limitaciones impuestas por la naturaleza.

v) Según cálculos nacionales, sólo el 25% de las familias campesinas tienen cierto acceso al crédito oficial (FINAGRO, 1992).

vi) Según un reciente estudio realizado con el objeto de calcular el impacto del Programa de Desarrollo Integral Campesino, solamente 900 de 2 391 unidades productivas agropecuarias habían tenido acceso al crédito oficial en el último año (Consorcio UNIVALLE-UNIANDES, 1992).

Estas características desfavorables del crédito para pequeños productores se debe fundamentalmente a que el intermediario financiero obtiene escasas ganancias del financiamiento de la producción agrícola. Esta explicación del fenómeno, junto con las políticas, inspiradas en el modelo neoliberal de reducción de los subsidios del Estado, condujeron a una reestructuración de la política crediticia. Como se indicó, el crédito de fomento para pequeños productores desaparece, con lo que las tasas de interés se igualan a las del mercado.

En vista de la desaparición del crédito subsidiado, elemento esencial de la política anterior, deberían tenerse en cuenta las siguientes recomendaciones para estructurar una nueva política crediticia aplicable a los pequeños productores:

i) A fin de recabar los recursos necesarios para la concesión de créditos agropecuarios se podría recurrir a inversiones forzosas en títulos de

---

<sup>9</sup> Véanse Forero (1990a) y Roldán Luna y otros (1988a).

desarrollo agropecuario, que serían canalizadas por los intermediarios financieros.

ii) Dado que los intermediarios financieros operan con criterios de minimización de los riesgos y maximización de las ganancias, deberían crearse fondos de garantía para aquellos proyectos que son viables desde un punto de vista técnico y económicamente rentables, pero que no ofrecen las garantías que suelen exigir los intermediarios. Este tipo de fondos serían de fácil acceso para un gran número de pequeños agricultores.

iii) Se debería fomentar la participación de las organizaciones campesinas en la creación de estos fondos.

iv) Se debería otorgar prioridad a los créditos a mediano y largo plazo; su pago debería coincidir con la etapa en que los proyectos generen ingresos y las tasas de interés deberían pactarse libremente.

v) Habría que realzar la eficacia de la asignación de los recursos mediante la simplificación de los trámites necesarios para obtener un crédito y la reducción de su costo.

vi) La articulación del crédito con el servicio de la asistencia técnica sigue siendo una política acertada.

vii) Habría que establecer oficinas municipales, con la participación de los productores, que se encarguen del control y el seguimiento del crédito agropecuario (FINAGRO, 1992).

Estas recomendaciones podrían contribuir a la eficiencia y eficacia de los programas de desarrollo rural orientados a la superación de la pobreza de las comunidades campesinas en América Latina. Esto es especialmente válido en el caso de Colombia, cuyas políticas macroeconómicas tienden a reducir gradualmente los programas de desarrollo rural, desconociendo el potencial económico y sociopolítico de los pequeños productores, y dificultando el acceso de estos sectores de la población a los recursos del Estado.



## Capítulo IV

# EXPERIENCIA ACTUAL PARA AUMENTAR EL NIVEL DE PRODUCTIVIDAD ENTRE EL SECTOR POBRE DE LAS ZONAS RURALES DE DOMINICA: EL CASO DE PETITE SAVANNE

## INTRODUCCIÓN

Dominica es la mayor y la más septentrional de las Islas Windward y se encuentra en el medio de la cadena de islas que forman el Caribe oriental. La isla está situada entre Martinica y Guadalupe, departamentos de ultramar de Francia y partes integrantes de la Comunidad Económica Europea. Tiene una superficie de aproximadamente 750 km<sup>2</sup> y una población estimada de 71 000 habitantes en 1991.

En general, se considera a Dominica el país menos adelantado de la Organización de Estados del Caribe Oriental, con un PIB estimado por habitante de 596 dólares a precios constantes de 1990. El desempleo se calcula entre 15% y 25%.

Dominica es un país predominantemente agrícola y rural, con una industria turística y manufacturera mucho menos importante. La agricultura representa 26% del PIB y 62% del total de las exportaciones comerciales; el banano representa 90% de las exportaciones agrícolas y 65% del PIB. La industria manufacturera, que ha dado señales de crecimiento, representa 7% del PIB y 34% de las exportaciones de mercancías, consistentes principalmente en jabón y sus derivados.

El sector del turismo es pequeño y representa menos de 2% del PIB, pero últimamente se ha convertido en uno de los más dinámicos de la economía y se centra principalmente en el turismo ecológico.

No obstante el crecimiento reciente de los sectores de servicios, construcción e industria manufacturera, la agricultura sigue siendo el sector dominante de la economía, al dar empleo por lo menos a 40% de la fuerza de trabajo y producir la mayor parte de las exportaciones de la isla. Por consiguiente, es evidente que el desarrollo en general depende en gran medida del mantenimiento y el aumento de la productividad agrícola.

Cuadro IV.1  
**DOMINICA: ALGUNOS INDICADORES ECONÓMICOS.**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO**  
(1989-1990)

	1989		1990	
	Millones de dólares	%	Millones de dólares	%
PIB a precios de mercado	149.9	100.0	163.3	100.0
Inversión interna bruta	45.6	30.4	49.8	30.5
Ahorro nacional bruto	0.6	0.4	12.5	30.5
Saldo en cuenta corriente	-45.0	-30.0	-37.0	-22.7
Exportaciones de bienes, NFS a	70.0	46.7	92.6	56.7
Importaciones de bienes, NFS a	122.8	81.9	139.5	85.4

a Estrategia nacional alimentaria.

**DOMINICA: PRODUCTO, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD EN 1990**

	Valor agregado		Mano de obra		Valor agregado por trabajador
	Millones de dólares	%	Miles	%	Dólares
Agricultura	35.9	25.9	12 322	40.4	2 913.2
Industria	25.5	18.4	8 670	28.4	2 941.2
Servicios	77.2	55.7	9 512	31.2	8 118.4
<b>Total/promedio</b>	<b>138.6</b>	<b>100.0</b>	<b>30 504</b>	<b>100.0</b>	<b>4 544.3</b>

Fuente: Banco Mundial, Dominica: Country Economic Memorandum, Informe BIRF/10159-DOM, Washington, D.C., marzo de 1992.

En el sector rural, como la aldea de Petite Savanne, los esfuerzos recientes encaminados a incrementar la productividad se han hecho sentir en las modalidades de producción de la población, en la elección de cultivos y los esfuerzos por diversificar la agricultura y en la calidad de vida de la familia rural media.

## A. LA COMUNIDAD DE PETITE SAVANNE

### 1. Ubicación

Petite Savanne está situada en un terreno montañoso de la costa sudoriental de Dominica, a 15 millas de la capital, Roseau. La aldea es un callejón sin salida y forma parte del distrito de St. Patrick, constituido por cuatro aldeas (las otras son Fond St. Jean, Bagatelle y Dubique). Desde el punto



de vista geográfico, es una prolongación de la ciudad más grande y más poblada de Grandbay. En la parte residencial contiene 552 acres de terreno, compuesto principalmente por pendientes montañosas o empinadas del Parque Nacional y sus alrededores. La única salida libre y natural de la aldea es a través de la carretera principal que une la comunidad con Geneva.

## **2. Población y educación**

Las estimaciones provisionales del censo de 1991 arrojaron una población total de 794 habitantes para Petite Savanne, en comparación con 796 en 1981.

En el cuadro IV.2 figura la distribución de la población.

Las estadísticas demográficas revelan que en 1981 más de la mitad de la población, o 54%, tenía menos de 20 años y que el 47% de la población tenía esa edad en 1991. Análogamente, 75% de la población tenía menos de 40 años en 1981 e igual porcentaje en 1991, mientras que 10% y 11% tenían 61 años o más en 1981 y 1991, respectivamente.

Aproximadamente 34% de la población tenía entre 20 y 50 años de edad en 1991, en comparación con 28% en 1981. Éste es el grupo más activo de la fuerza de trabajo rural de la aldea.

Aunque la población total parece haber disminuido marginalmente, a partir de la estructura de la población por grupos de edades es evidente que existe una elevada tasa de migración hacia el exterior del grupo etario productivo de la comunidad, lo que refleja una tendencia general en toda la isla. Los hombres y las mujeres jóvenes continúan abandonando las comunidades rurales especialmente para dirigirse a otras aldeas, islas vecinas y la metrópoli en busca de empleo. Esta pérdida de población debe, en definitiva, tener un efecto adverso en la fuerza laboral de la comunidad y en la disponibilidad de agricultores y trabajadores jóvenes. De continuar esta tendencia, los esfuerzos de los sectores público y privado tendientes a aumentar la productividad en el área y mitigar los efectos de la pobreza se verán seriamente obstaculizados. Sin embargo, cabe observar que muchas familias se benefician con remesas provenientes de fuentes locales y extranjeras. Los aldeanos también han señalado a unas cuantas personas que han buscado empleo en otro lugar y han mejorado su situación mediante la construcción de casas nuevas y modernas, mientras se quedan a veces residiendo en la aldea.

## **3. Educación**

La enseñanza escolar en Petite Savanne está limitada a la enseñanza básica. Existe una escuela primaria del Estado y un establecimiento preescolar (kindergarten) en la aldea.

Cuadro IV.2  
**PETITE SAVANNE: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN  
 POR GRUPO DE EDADES Y SEXO**

	1981		1991 <sup>a</sup>	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Grupo de edades				
0 - 10 años	99	106	107	111
11 - 20 años	126	98	87	73
21 - 40 años	100	70	128	85
41 - 60 años	50	67	53	60
61 años y más	43	39	40	50
<b>Total</b>	<b>418</b>	<b>378</b>	<b>415</b>	<b>379</b>
	(Porcentajes)			
0 - 20 años	28	26	24	23
0 - 40 años	41	34	41	34

Fuente: Censos de población de 1981 y 1991.

<sup>a</sup> Cifras provisionales.

Según datos provisionales del censo de 1991, 5% de la población ha terminado la escuela primaria o posee certificados de que ha egresado de ella, aunque esto no indica que dichas personas sean alfabetizadas funcionalmente. 3% ha obtenido pases de nivel "O" [ordinario] o "A" [avanzado] o de la enseñanza secundaria. No hay datos de que algún integrante de la comunidad haya obtenido un título universitario, aunque cuatro personas han logrado completar cursos con certificados.

Sólo unas cuantas personas dijeron haber recibido alguna forma de capacitación o aprendizaje profesional en oficios relacionados con la construcción o en educación y cuidado de la primera infancia. Otros pocos han recibido capacitación como maestros y policías.

Los estudiantes de Petite Savanne pueden seguir el programa de primer ciclo de enseñanza secundaria y también asistir al programa de enseñanza técnica y profesional en la escuela secundaria de Grandbay, a unas cinco millas de distancia. Otros pocos asisten a la escuela secundaria en la capital, Roseau.

#### 4. Condiciones sociales e infraestructura

Petite Savanne, parte del distrito de St. Patrick, cuenta con escasos servicios sociales, incluyendo instalaciones de salud y recreación. Un pequeño dispensario de salud ofrece los servicios mínimos. El área no tiene asignada una enfermera en el distrito y los residentes deben buscar atención médica en la aldea cercana de Bagatelle y en el hospital regional de Grandbay.

El 50% de los hogares de Petite Savanne tiene acceso al abastecimiento de agua por cañería, ya sea en el interior de la vivienda o en el patio. Aproximadamente 35% de los hogares depende todavía de las fuentes públicas para el abastecimiento de agua.

El 16% de los hogares cuenta con alcantarilla o inodoros, mientras que el 75% tiene acceso a letrinas de pozo.

### **5. Estado civil**

De la población de Petite Savanne, 23% está casada, mientras que 36% nunca se ha casado. La mayoría de los niños nace fuera del matrimonio. Sin embargo, cabe observar que las uniones consensuales tienden a ser estables en Dominica y se considera que forman parte de la estructura familiar.

### **6. Vivienda y propiedad de la tierra**

Un 88.2% de las viviendas es de propiedad privada, mientras que el 84.6% de la tierra de la comunidad es feudo franco o propiedad privada de los aldeanos. Cerca de 63.9% de las casas están construidas con madera, 21.3% con concreto y 14.8% con una combinación de ambos materiales. Las casas de concreto se consideran realmente superiores a las de madera y representan un mejoramiento de la condición de los aldeanos. Aproximadamente 42.6% de las viviendas privadas se construyó después de 1980. Esta tasa relativamente alta de construcción en la comunidad fue el resultado de la reconstrucción que se llevó a cabo después del huracán David en 1979, del incremento del ingreso proveniente del aceite de laurel y de los programas del sector público.

### **7. Electricidad, energía y alumbrado**

El 78.7% de los hogares cuenta con electricidad, mientras que 20.7% utiliza queroseno para alumbrarse. Aproximadamente 66.7% usa leña como combustible, mientras que 28.4% emplea gas licuado y 20% utiliza queroseno para cocinar, junto con la leña. Sólo 19.5% de los lugares para cocinar están dentro de la vivienda, mientras que en el 80.5% de los casos, la cocina está situada en el exterior. No todos los hogares cuentan con aparatos de radio o televisión, mientras que 86.4% no posee videograbadoras. Aproximadamente 23.7% de los hogares cuenta con servicio telefónico.

### **8. Población económicamente activa y migración**

Cerca de 40% de los hogares de Petite Savanne informaron de casos de emigración en los diez últimos años. Entre las razones principales aduci-

das para tal emigración figuran la búsqueda de oportunidades de empleo y de mayores oportunidades en materia de educación.

De la población económicamente activa de Petite Savanne, 29% está empleada, aunque 175 personas se consideran plenamente empleadas. Además, 51% de los hombres y sólo 6% de las mujeres tienen empleo. El 64% de la población considera que "no tiene trabajo y no asiste a la escuela". Es notable que el 85% de las mujeres considere que no está empleada ni asiste a la escuela (SPAT, 1992).

Se considera que 26.7% de la población son trabajadores agrícolas, 15% son artesanos y trabajadores afines, y 26.7% desempeñan una ocupación rudimentaria. El 17.8% se considera profesional.

## **B. LA ECONOMÍA DE PETITE SAVANNE**

En la economía de Petite Savanne predomina la producción de aceite de laurel y la destilación de ron, ya que el cultivo del banano es un hecho relativamente reciente. Los agricultores de la zona han preferido en gran medida no participar en la economía del banano, que es el principal cultivo comercial de Dominica.

En su reemplazo, se cultivan hojas de laurel en las colinas que rodean la comunidad y algunos aldeanos recurren a la destilación ilícita del ron, como parte de la economía clandestina.

En general, sin embargo, la producción agrícola de la región se ciñe a los patrones tradicionales de la agricultura en Dominica.

Sin embargo, debido al aislamiento geográfico de la aldea y a las dificultades en materia de comercialización y transporte, nunca se ha aprovechado plenamente todo el potencial de la zona para la producción de aceite de laurel y otros cultivos agrícolas, como el banano, la malanga y la colocasia.

Por conversaciones sostenidas con los agricultores, pareciera que la producción agrícola se ha visto restringida por la poca disponibilidad de tierras, que se dedican principalmente a la producción de hojas de laurel. Además, en 1988, las autoridades declararon Parque Nacional el terreno forestal contiguo a Petite Savanne, con lo que se restringió el acceso a la tierra de los agricultores que deseaban diversificar la fuente de sus ingresos agrícolas. Desde esa época, el Estado ha asignado lotes de terrenos a los agricultores dentro del Parque Nacional para cultivos a escala limitada.

### **1. La industria de aceite de laurel**

El cultivo de hojas de laurel (*Pimento Racemosa*) en Petite Savanne comenzó en los años veinte, primeramente intercalado con las plantaciones de limas. Pronto comenzó la producción de aceite de laurel y durante los

siguientes 60 años, los pequeños agricultores de la región se dedicaron principalmente a esa industria mediante la expansión de la superficie cultivada y la marginalización de otros cultivos.

En 1964, la aldea estableció un club de transporte, que se transformó en la Cooperativa de aceite de laurel de Petite Savanne en 1968 y posteriormente en la Cooperativa de aceites esenciales y especias de Dominica, compuesta de 490 miembros, de los cuales 114 provienen de Petite Savanne.

En el cuadro IV.3 se muestra la cantidad de aceite de laurel producida en Dominica en los siete últimos años.

La producción de aceite de laurel ha sido afectada periódicamente por la deficiente calidad, por la fluctuación de los precios y, a menudo, por una saturación del mercado mundial.

Durante el período 1984-1991 la producción de aceite de laurel en Dominica disminuyó sistemáticamente en 18%. Sin embargo, las cifras correspondientes a Petite Savanne indican que salvo para los años 1986, 1987 y 1990 (en que hubo un aumento de la producción) los niveles de producción se mantuvieron prácticamente constantes. No obstante lo anterior, durante el mismo lapso, el valor de los ingresos provenientes de las ventas de aceite de laurel se incrementó en 187% y 220% para Dominica y Petite Savanne, respectivamente. Durante el período de ocho años, Petite Savanne representó en promedio 32% de la producción nacional de aceite de laurel vendida a la cooperativa y 31% de los ingresos obtenidos de las ventas. Estas cifras subrayan aún más la importancia económica de la producción de aceite de laurel para la comunidad de Petite Savanne.

La superficie dedicada al cultivo de laurel ha aumentado entre 50% y 75% desde 1965 y, en los últimos años, los precios mundiales relativamente más elevados y la mayor demanda han alentado a los agricultores a podar sus árboles y adoptar prácticas agrícolas de cultivo mucho más eficaces (Guiste, 1986, p. 36).

## **2. La industria del ron**

Muchos hogares se dedican también a la destilación y venta de ron. La variedad local, llamada ZAEED, se ha producido tradicionalmente durante mucho tiempo, pero no es legal. Existe, al parecer, un acuerdo tácito entre los aldeanos y las autoridades respecto de la producción de ZAEED, que se vende principalmente en los almacenes locales de toda Dominica, mientras que parte de la producción se exporta a las islas francesas vecinas.

Resulta difícil conseguir cifras relativas a la producción de ron, pero en conversaciones con los residentes se ha sugerido que hasta el 24% de los hogares participaría en este comercio, que puede representar por lo menos 25% de los ingresos de los hogares. Algunos agricultores entrevis-

Cuadro IV.3  
**DOMINICA: PRODUCCIÓN DE ACEITE DE LAUREL, 1984-1991**

	Dominica		Petite Savanne		Cantidad %	Valor %
	Cantidad (Libras)	Valor (Dólares)	Cantidad (Libras)	Valor (Dólares)		
1984	40 000	264 183	10 604	71 221	27	27
1985	36 900	335 820	10 603	71 214	29	21
1986	34 528	231 915	11 184	75 120	33	32
1987	31 994	224 400	13 235	93 830	41	42
1988	30 920	257 472	10 533	82 507	34	32
1989	34 101	401 107	10 914	114 027	32	28
1990	32 601	367 971	11 379	157 098	35	43
1991	32 956	494 886	10 611	156 393	32	32

**Fuente:** Adaptado de un informe de la Cooperativa de aceites esenciales y especias de Dominica, 1992.

tados señalan que la producción de ZAEED constituye un ajuste o complemento de sus ingresos provenientes del aceite de laurel y constituye una valiosa ayuda para satisfacer sus necesidades cotidianas. Cabe observar, sin embargo, que antes de 1984, la dependencia respecto de la economía clandestina del ron era mucho mayor y que las preferencias de los agricultores se han desplazado más en dirección del aceite de laurel, en vista de que el precio de éste ha aumentado de manera espectacular.

En el transcurso de los años, se ha debatido bastante entre las autoridades locales y las de mayor nivel el asunto de legalizar la producción de ron, pero todo ha sido en vano.

### **C. EFECTO DE LOS PROGRAMAS DE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO PARA AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD EN PETITE SAVANNE**

Los cuatro proyectos más importantes del sector público emprendidos en Petite Savanne en los diez últimos años son la reconstrucción de la carretera entre Geneva y Petite Savanne, la electrificación de la aldea, el suministro de servicio telefónico y la construcción de la escuela primaria.

#### **1. Carreteras**

Como parte de su estrategia de desarrollo a largo plazo, el Gobierno de Dominica, por conducto del Programa de rehabilitación y mantenimiento de carreteras, emprendió en 1988 la reparación de este segmento de las principales carreteras periféricas de la isla.

La carretera entre Geneva y Petite Savanne constituye el único enlace para vehículos motorizados entre la población de Geneva/Grandbay y

Petite Savanne y beneficia a cerca de 6 900 personas en las cuatro aldeas de Dubique, Bagatelle, Fond St. Jean y Petite Savanne. Esta última se considera la más alejada de las cuatro comunidades.

El gobierno invirtió aproximadamente 677 240 dólares en el proyecto y empleó una proporción significativa de los trabajadores intermitentes de las cuatro aldeas.

La carretera presta servicios al sector agrícola de la región y, en el caso de Petite Savanne en particular, facilita a los agricultores el transporte de los insumos a sus fincas y de sus cosechas a los mercados de Roseau y otros lugares.

Se estima que entre 250 y 300 agricultores de las cuatro aldeas utilizan la carretera, que no sólo brinda acceso a los cultivadores de aceite de laurel sino también a los agricultores dedicados al cultivo de café, cacao, cítricos, bananos, mangos y aguacates.

Las cosechas, en particular las de bananos, mangos y aguacates, experimentan daños mecánicos y una consiguiente pérdida de calidad al ser transportadas al puerto principal de Roseau. Sin embargo, los informes indican una mejora considerable en la calidad de los productos agrícolas frescos provenientes del área de Petite Savanne. De este modo, ha habido una disminución de las pérdidas con posterioridad a la cosecha.

Otra esfera importante de ahorro es el mantenimiento de vehículos. Los menores costos de mantenimiento se han traducido en mayor productividad entre los agricultores y, en particular, la carretera ha facilitado a los cultivadores de laurel la compra de materia prima adicional (hojas de laurel) a otros agricultores para destilarla. De hecho, algunos agricultores destilan actualmente dos veces al año en lugar de una sola vez, como solían hacerlo.

## **2. Electricidad**

Durante la mayor parte del decenio de 1980, Petite Savanne continuó siendo una de las últimas aldeas de Dominica sin servicio eléctrico.

En 1988 el Gobierno del Commonwealth de Dominica completó la electrificación de Petite Savanne con arreglo al proyecto de electrificación rural. Hasta la fecha, 142 viviendas de Petite Savanne están conectadas a la red nacional, de las cuales 133 son hogares residenciales y nueve son empresas comerciales, principalmente tiendas de abarrotes. Aunque actualmente ningún aldeano está empleado en Petite Savanne en el servicio de mantenimiento, el programa de electrificación dio empleo temporal a varios trabajadores ocasionales. Pero el efecto más importante de la electrificación de Petite Savanne es el impulso que ha dado a la producción de aceite de laurel.

La destilación de aceite de laurel es un proceso tedioso que requiere supervisión constante. Los agricultores pueden actualmente laborar du-

rante toda la noche sin necesidad de utilizar las antorchas o faroles tradicionales.

El acceso a la electricidad también ha permitido a los agricultores almacenar alimentos perecederos y, por lo tanto, aumentar la cantidad de horas de trabajo que pasa en el campo o en la destilería.

### **3. Teléfonos**

Aunque con anterioridad al huracán David (1979) existían servicios telefónicos mínimos, el nuevo sistema telefónico llegó a Petite Savanne al mismo tiempo que la electricidad, en 1988.

El acceso a los teléfonos ha proporcionado a los habitantes de Petite Savanne uno de los medios más importantes de las comunicaciones modernas y les ha permitido realizar transacciones comerciales con otras comunidades, especialmente en la capital, Roseau, sin tener que hacer el viaje a ese lugar, que es caro y requiere mucho tiempo. Aunque no se dispone de cifras, se puede concluir que el tiempo ahorrado puede redistribuirse para atender las plantaciones de laurel, destilar aceite o dedicarse a alguna otra actividad económica.

### **4. La escuela primaria de Petite Savanne**

La nueva escuela primaria se terminó en 1989 y ofrece el programa básico anual. La escuela es una estructura de tres pisos y está equipada con mejores instalaciones, en las que se imparte también capacitación en carpintería, costura y otros oficios.

### **5. Grupo de estudio de la cooperativa agrícola de Hope**

La cooperativa agrícola de Hope se estableció en 1985 con 22 miembros. Los agricultores constituyeron la cooperativa a fin de poder diversificar sus fuentes de ingreso, a la luz de la incertidumbre que afectaba a la industria del aceite de laurel en ese entonces, debido al exceso de producción y los bajos precios. El banano se ha convertido en la tercera fuente principal de ingresos. La cooperativa ha dado apoyo a los agricultores que se dedican a cultivar bananos y a la crianza de animales pequeños. A través de la cooperativa agrícola de Hope los agricultores han podido obtener crédito del Grupo de asistencia a pequeños proyectos y otras instituciones. La cooperativa representa igualmente los intereses de los agricultores y negocia en su nombre con el Ministerio de Agricultura, la División Forestal, la Empresa de Comercialización del Banano de Dominica y otros organismos.

La cooperativa también ha logrado conseguir capacitación para agricultores en administración agrícola, conservación de archivos, producción de ciertos cultivos y ganado.



El Grupo de asistencia a pequeños proyectos ha ofrecido a los agricultores oportunidades para obtener capacitación en un programa en curso sobre gestión de la agroindustria, por intermedio de la cooperativa.

Por consiguiente, se ha afirmado que la cooperativa agrícola de Hope provocó un cambio radical en el mejoramiento de la vida entre sus asociados y en la aldea en general, porque los miembros comenzaron a plantar banano por primera vez, y el ingreso semanal obtenido de la fruta trajo consigo un estilo de vida distinto y actividades diferentes (Darroux, 1988).

Hemos visto las repercusiones de la carretera Geneva-Petite Savanne en la agricultura y el estímulo que ha dado a los agricultores no sólo para incrementar la producción de los cultivos habituales (laurel, por ejemplo), sino también para aumentar la selección de cultivos.

## **6. La Cooperativa de aceites esenciales y especias de Dominica**

La Cooperativa de aceites esenciales y especias de Dominica surgió de su antecesora, la pionera Cooperativa de aceite de laurel de Petite Savanne, para incluir a los productores de aceite de laurel de toda Dominica.

La cooperativa ha contribuido de manera significativa al bienestar financiero y social de sus asociados, incluidos los de Petite Savanne.

A través de la Cooperativa de aceites esenciales y especias de Dominica, sus socios reciben una bonificación anual con cargo al excedente de fondos. Esta bonificación se fija según las ventas de los asociados y constituye, por consiguiente, un poderoso incentivo para aumentar la productividad. De hecho, la lucha por establecer la cooperativa giró en torno al excedente realizado por los exportadores privados, quienes se oponían al deseo de los productores de aceite de laurel de establecer un monopolio.

Además, la Cooperativa de aceites esenciales y especias de Dominica introdujo un plan a comienzos de los años ochenta para auxiliar a los agricultores en materia de costos de producción, ya que las compras se efectuaban una vez al año. Mediante un plan de crédito, se anticipa a los asociados el capital de trabajo necesario para cultivar, cosechar y destilar las hojas de laurel, sobre la base de la superficie de terreno que posee cada miembro y la cantidad probable de aceite que producirá. Estos anticipos no devengan intereses y el reembolso se resta de las ventas (Guiste, 1986). La cooperativa también concede crédito para reparar las destilerías.

La Cooperativa de aceites esenciales y especias de Dominica ayuda asimismo a sus asociados por medio de programas de capacitación en alfabetización y técnicas en administración de negocios, mediante debates en reuniones generales donde se analizan sus problemas, y a la sazón proporciona empleo a sus asociados a nivel directivo, incluidos los miembros de Petite Savanne. De hecho, la cooperativa posee un edificio en Petite Savanne, que antiguamente era una destilería y que actualmente se alquila para tiendas, bodegas y oficinas, con una sala de conferencias.

Uno de los beneficios más importantes para los asociados es el ofrecimiento de un plan de precios garantizados, que ayuda a los miembros a aumentar la producción y la productividad, a pesar de las condiciones del mercado. Por intermedio de la cooperativa, se garantiza a los cultivadores de aceite de laurel, incluidos quienes no son miembros, un precio fijo para el aceite. La cooperativa tiene la opción de financiar este plan mediante un crédito bancario a fin de garantizar las adquisiciones y conceder préstamos a los agricultores para fines de producción.

En realidad, con la cooperativa, los asociados de Petite Savanne duplicaron sus actividades y producción (Guiste, 1986, p. 46). Los aldeanos han dominado los negocios de la cooperativa: dos de los tres secretarios gerentes provenían de la aldea. Entre 1968 y 1980, en dos destilerías mecánicas instaladas en Petite Savanne se dio empleo a trabajadores de la comunidad y los habitantes disfrutaron de ventajas económicas. Durante estos años, la aldea creció y prosperó, a medida que se produjo una mejora significativa en su bienestar social y económico (Guiste, 1986, pp. 36 y 37).

La producción de aceite de laurel es una actividad intensiva en mano de obra. Los costos laborales cada vez mayores han obligado a los agricultores a depender más de la mano de obra familiar a fin de resguardar las utilidades. Además, el aumento de los costos de destilación de 15 a 54 dólares —y la elevación del costo del transporte de otras materias primas como la leña— han mermado los beneficios que corresponden directamente a los agricultores. La División Forestal de Dominica, la Cooperativa agrícola de Hope y la Cooperativa de aceites esenciales y especias de Dominica trabajan en estrecha colaboración para enfrentar estos problemas.

## 7. La División Forestal

En la actualidad, Petite Savanne hace frente a una crisis en materia de tierras (Guiste, 1986, p. 47), ya que el exceso de producción y los problemas financieros han generado preocupaciones ambientales cada vez mayores, en particular respecto de la disponibilidad de leña.

Las restricciones de tierras han obligado a los aldeanos a invadir el Parque Nacional y las laderas rocosas de las montañas para sembrar laurel y otros cultivos alimentarios. Esto se ha traducido en una grave erosión y la pérdida de agua en los ríos, con lo que se restringe aún más la producción de aceite.<sup>1</sup>

El gobierno, por conducto de la División Forestal, ha intervenido para ayudar a algunos aldeanos a obtener tierras en el Parque Nacional para la siembra limitada de cultivos agrícolas. Análogamente, un grupo

---

<sup>1</sup> Este proceso de destilación entraña la utilización de grandes cantidades de agua, extraída generalmente de ríos cercanos.

de trabajo nombrado por el gobierno en 1987 observó que Petite Savanne tiene el potencial para establecer plantaciones de madera en terrenos privados y públicos (James, 1990). Aparte de proporcionar leña para destilar aceite de laurel, este programa puede contribuir a suministrar madera para la construcción de viviendas, restaurar la fertilidad de la tierra, evitar la erosión del suelo, reducir las inundaciones y proporcionar forraje para animales.

La División Forestal ha ayudado a los agricultores a propagar más de 3 000 plántulas de leucaena para sembrarlas en las laderas escarpadas, en particular donde ya se manifiesta un problema de erosión.

## **D. OBSTÁCULOS Y DIFICULTADES EN LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS**

### **1. Producción y destilación de aceite de laurel**

Aunque las repercusiones de la producción y destilación de laurel son positivamente importantes, las dificultades adquieren proporciones significativas.

#### **a) Producción de laurel**

En cuanto a la producción, las dificultades son básicamente de dos tipos: la disponibilidad de tierras y el carácter de monocultivo.

i) **Disponibilidad de tierras.** La índole de la región de Petite Savanne, con sus laderas escarpadas que circundan el Parque Nacional y sus áreas intensamente cultivadas, hace de la disponibilidad de tierras uno de los problemas que presentan serias dificultades para aumentar la producción de laurel y desarrollar la comunidad. La escasez de tierras obliga a utilizar inclusive las laderas más empinadas, con los consiguientes problemas para el medio ambiente; asimismo, obliga a aumentar la densidad de los cultivos, con lo que se elimina la posibilidad de intercalar cultivos, disminuir rendimientos y aumentar la fertilidad del suelo. Además, la escasez de tierras ejerce presión en los terrenos considerados normalmente como sitios para viviendas.

En opinión de dirigentes de la comunidad, las autoridades han desestimado en gran medida los esfuerzos de los agricultores por adquirir terrenos como medio de resolver este problema. Sólo 16 de los 60 agricultores que trataron de obtener tierras del gobierno central para plantar otros cultivos (de tres a cuatro acres cada uno) en 1978 (hacienda Pte. Mulatre) tuvieron éxito en conseguir tierras de labranza. Los últimos esfuerzos por alentar prácticas agroforestales en terrenos del Parque Nacional, consistentes en autorizar lotes adecuadamente administrados para la producción de leña y el cultivo en cierta medida de laurel, han aliviado un poco

la presión. La tierra sigue siendo un bien escaso y una limitación para la producción de aceite de laurel en Petite Savanne.

La solución aún consiste en facilitar terrenos para la venta a precios razonables.

ii) **Carácter de monocultivo.** La norma ha sido cultivar árboles de laurel en rodales sencillos (podados) sembrados a escasa distancia; sin embargo, es evidente que ese método presenta dificultades, a saber, el agotamiento de la fertilidad del suelo y la necesidad de producir alimentos. Las recomendaciones para intercalar cultivos han recibido el impulso de experimentos que revelan resultados muy positivos con malanga, colocasias y calabazas. De manera que aunque existen posibilidades de diversificación, la existencia de mercados seguros y la disponibilidad de terrenos constituyen problemas que es preciso resolver para que el método de intercalar cultivos resulte eficaz.

#### **b) Destilación del aceite de laurel**

La fase de procesamiento presenta sus propias dificultades, a saber: i) el transporte de las hojas a la destilería; ii) la leña; iii) los peligros para la salud; iv) el uso intensivo de mano de obra y v) los beneficios locales.

i) **Transporte.** La distancia a la que se hallan las parcelas cultivadas y las dificultades de acceso significan a menudo que las hojas cosechadas deberán recorrer grandes distancias para llegar a caminos aptos para vehículos motorizados. La solución a este problema consiste en construir un mejor sistema de caminos secundarios o vías de acceso a las explotaciones agrícolas. La situación puede mejorar si las destilerías se ubican más cerca de las áreas de cultivo.

ii) **El acceso a la leña es cada vez más difícil.** Aunque la División Forestal ha permitido acceder en forma limitada a los bosques del Parque Nacional y ha proporcionado plántulas de leucaena para sembrarlas en zonas muy afectadas por la erosión, la solución quizá consista en una combinación de un programa muy acelerado de concientización acerca de los problemas agroforestales y el desarrollo de técnicas nuevas y más eficientes para aprovechar al máximo las fuentes actuales de combustible (trozos de ramas).

iii)-iv) La mezcla de calor (alimentación del fuego) y frío (brisas vespertinas) constantemente durante períodos prolongados y la dura labor asociada con el proceso de destilación causan estragos. La artritis, el reumatismo, los resfríos e inclusive la neumonía atacan a los menos cuidadosos y precavidos. En consecuencia, el costo de la mano de obra aumenta a un ritmo que amenaza a productores y propietarios de destilerías. Ese entorno, se afirma, pide a gritos adaptación, nuevas técnicas, educación y mejor material. La moderna maquinaria de destilación de los años setenta, aunque produjo un aceite claro no comercializable, debe tenerse en cuenta, pero haciéndole ajustes.

v) Es preciso encontrar la manera de mejorar más aún y perfeccionar los productos y subproductos de esta industria para beneficio de los agricultores. Esto sugiere continuar el procesamiento para producir agua aromática de laurel, desodorantes, lociones para después del afeitado, insecticidas, abonos orgánicos, etc., a fin de incrementar el valor agregado localmente.

## **2. Los programas públicos: carreteras, electricidad, teléfonos**

Los programas del sector público de reconstrucción de los principales caminos, instalación de electricidad y servicio telefónico parecen haberse ajustado a una modalidad bastante característica de participación oficial mínima de la comunidad de Petite Savanne. Aunque es cierto que la demanda de estos servicios fue lo suficientemente grande como para generar la consigna popular: "SIN CAMINOS NI ELECTRICIDAD NO HAY VOTOS" antes de las elecciones generales de mayo de 1990, también es cierto que se perdió una oportunidad maravillosa para compartir, planificar y aprender. El aprovechamiento al máximo de esas oportunidades para crear un sentido de propiedad, participación y cuidado que podrían significar, entre otras cosas, mejor comprensión, mejores hábitos de utilización y mejor mantenimiento, no parece ser una preocupación importante de los programas de esa índole del sector público.

De modo que, salvo algunos puestos de trabajo de corta duración, como excavadores para instalar postes, barredores de ripios, etc., que consiguieron algunos ciudadanos de Petite Savanne, no hubo mucho más que hacer. No se consideró importante la creación de oportunidades en materia de planificación, ejecución, administración y evaluación para los beneficiarios de la aldea. Inclusive en el plano oficial del gobierno local, poco se concretó en materia de difusión de planes, hubo escaso reconocimiento y mucho menos coordinación de instituciones populares respecto de estos programas importantes.

De haberse producido cierta difusión de información, la carretera principal se habría prolongado unos 400 metros más para prestar servicio a una importante área productora de laurel, o se habrían evitado las inundaciones que pusieron en peligro las viviendas en la parte baja de la aldea, mediante la adecuada selección y colocación de desagües. Para lograr esto último, fueron necesarias considerables protestas populares y, cuando efectivamente se produjeron las inundaciones, los desagües de cubeta fueron finalmente reemplazados por alcantarillas mucho más grandes.

Los muchos beneficios enumerados por los dirigentes de la comunidad para estos programas del sector público exceden ampliamente en importancia la suma total de las dificultades que experimentaron —dificultades que indican que habría sido apropiado contar con cierta forma de

educación de la comunidad y que podría al menos haber acompañado la llegada de estos servicios cruciales.

### **3. El proyecto hídrico de Morne Topie**

El proyecto hídrico de Morne Topie se proponía suministrar agua potable a una sección (las dos quintas partes) de la comunidad que anteriormente no contaba con servicio de agua por cañería. Se contó primeramente con la ayuda de la Federación de Salvación de los Niños y luego con la del Grupo de asistencia a pequeños proyectos, organizaciones no gubernamentales de desarrollo. La comunidad se había movilizó antes de solicitar la ayuda.

Se recurrió al organismo paraestatal encargado del suministro de agua, el que proporcionó insumos técnicos, pero fueron las organizaciones no gubernamentales las que se pusieron a la altura de las circunstancias con estímulo y recursos, de manera que hoy en día se puede calificar al proyecto como un proyecto sobresaliente que ha impulsado la participación de la comunidad y ha servido de ejemplo a toda la aldea respecto de lo que puede hacer Petite Savanne en materia de autoayuda.

En la actualidad la dificultad principal, una vez construido el sistema de abastecimiento de agua y constituida la comisión encargada de su mantenimiento, consiste en saber si el organismo paraestatal Dominica Water and Sewerage Co. Ltd. (DOWASCO) tratará de ejercer el control, como lo dispone su mandato, según la ley. Los dirigentes comunitarios están convencidos de que todo el sistema de la aldea debe descentralizarse y adjudicarse a una autoridad de la localidad para que lo administre. Esto es consecuencia de su experiencia con los deficientes servicios prestados por DOWASCO o la Dirección Central de Agua Potable (que la precedió). El éxito alcanzado en la construcción y administración del sistema hídrico de Morne Topie ha aumentado la confianza y el orgullo en su capacidad de administrar proyectos comunitarios. Estos sentimientos se manifestaron en el taller comunitario organizado para obtener la participación de la comunidad y evaluar sus efectos.

### **E. LOGROS, REALIZACIONES Y RESULTADOS**

Debido al aislamiento general de la aldea, se ha desarrollado una fuerte tradición de autoayuda ("koudmen");<sup>2</sup> sin embargo, en los ocho últimos años ésta ha disminuido. Muchas organizaciones han fomentado este espíritu de solidaridad y han sido las primeras en promover medidas en favor del desarrollo. Grupos como el Comité de Desarrollo de la Aldea

---

<sup>2</sup> "Koudmen" es un vocablo tradicional del dialecto criollo para expresar asistencia o autoayuda colectiva.

(Village Development Committee), la Sociedad pro acción en favor de la mujer de Petite Savanne (Women Action Society of Petite Savanne, WASPS) y el Grupo Cultural de Petite Savanne (Petite Savanne Cultural Group) han realizado programas en materia de desarrollo comunitario (construcción de caminos, etc.), derechos de la mujer, guarderías infantiles, alfabetización y capacitación y otras actividades sociales. Estas organizaciones voluntarias, aunque han cumplido una importante función en la aldea, en su mayor parte no han sido tenidas en cuenta por los promotores de los programas del sector público. Inclusive el Concejo de la Aldea, órgano de gobierno local elegido y oficialmente reconocido, en general no ha sido consultado o no ha tenido participación, a pesar de la política del gobierno. La División de Desarrollo Comunitario del Ministerio de Desarrollo Comunitario y Asuntos Sociales ha adoptado una política de participación popular y, a través de su plan de autoayuda, ha respondido periódicamente a las solicitudes de asistencia mediante el suministro de materiales para proyectos viales, pero los esfuerzos por conceder realmente poder a la población no han sido muy entusiastas. La descentralización, entonces, es solamente simbólica y la coordinación entre las entidades ejecutivas acusa falta de congruencia. Sin embargo, el hecho de que existan instituciones locales y de que se haya producido y mantenido primordialmente un fuerte espíritu de autosuficiencia y autoayuda, como parece desprenderse de los programas del sector privado (a saber laurel y ron, intervención de las organizaciones no gubernamentales), constituyen características singulares de Petite Savanne en las que se puede confiar y deben ser alentadas.

No obstante lo anterior, tanto los programas del sector público como los del sector privado iniciados en Petite Savanne en los diez últimos años han tenido efectos positivos en materia redistributiva dentro de la comunidad. Ya hemos visto que la rehabilitación de la carretera pública, la electrificación de la aldea, el suministro de servicio telefónico y la construcción de una nueva escuela primaria han reportado importantes beneficios, en particular un acceso más fácil al mercado, una utilización más eficiente del tiempo, mayor acceso a los insumos agrícolas y mayores oportunidades en materia de empleo y educación.

Si se agregan además el creciente sentimiento de solidaridad y la cada vez mayor disposición de los habitantes de la aldea para participar en la planificación y administración de sus propios asuntos, la comunidad está en buena posición para incrementar su apoyo y adhesión a más programas de los sectores público y privado a fin de aumentar la productividad y la calidad de vida de sus integrantes.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> De nuevo, estos sentimientos se manifestaron en el taller comunitario en agosto de 1992. (Véase el anexo 1.)

## F. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

1. La prestación de servicios del sector público para mejorar la infraestructura de las comunidades rurales desempeña un papel importante en el mejoramiento de la gestión y productividad agrícolas, a saber mejores técnicas y mayor acceso a los mercados, que se traducen en un aumento de la producción (superficie cultivada e intensidad); sin embargo, se pierden grandes oportunidades de incrementar la educación y la participación significativa de la población debido al uso exclusivo de criterios de imposición de decisiones de arriba hacia abajo.
2. En general, una comunidad estancada o aislada que es sofocada o marginada por fuerzas centralizadas sin responsabilidad alguna, desarrolla la capacidad de oponerse a la penetración de formas culturales foráneas y promueve al mismo tiempo sus propias características culturales.
3. Existe un enorme potencial para aprovechar el actual espíritu de autosuficiencia y autoayuda que existe en esas comunidades rurales y transformarlo en un modelo de desarrollo auténticamente participativo.
4. Los programas del sector público pueden utilizarse de manera mucho más eficaz para incrementar la productividad si se recurre a enfoques que prevean mayor participación y colaboración.
5. Los programas del sector privado pueden sustentar poblaciones rurales mediante una economía de "supervivencia" que cree mayor productividad, aun teniendo en cuenta realidades como el aislamiento, la deficiente comunicación y las limitaciones en materia de tierras, mercados y aptitudes.
6. Los programas de las organizaciones no gubernamentales han tratado de llenar un vacío en las comunidades rurales —la necesidad de productividad a nivel de los recursos humanos— por medio de la capacitación, la creación de instituciones y las actividades para promover la autoconfianza, con lo que estimulan y mantienen vigente el espíritu comunitario crítico, las actividades de autoayuda y los enfoques democráticos participativos.
7. La combinación de enfoques y prácticas utilizados por el sector público y las organizaciones no gubernamentales podría crear ventajosamente vías para estimular la productividad.
8. Durante las fases de cambio (es decir, la llegada de la principal infraestructura del sector público, como electricidad, teléfonos, caminos, etc.) existe una muy evidente necesidad de entender las fuerzas en juego y las medidas prácticas que surgen espontáneamente.
9. El sector privado, a través de instituciones intermediarias, como los bancos de fomento, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones comunitarias especializadas, las organizaciones a cargo de productos básicos y las agrupaciones (por ejemplo, las cooperativas), proporciona un mecanismo para que los agricultores tengan acceso al crédito, los



servicios y los mercados, y diversifiquen su base de ingresos, todo lo cual constituye un incentivo para la población rural.

10. La participación de la población en la toma de decisiones contribuye a acabar con la burocracia y el papeleo y constituye un incentivo para que los aldeanos sientan que ejercen el control, que se les consulta y que recibirán directamente los beneficios de los programas tanto del sector público como del sector privado.

11. La producción de ron es legal en Dominica y se hace en virtud de licencia en dos grandes destilerías, a saber Belfast y Machoucherie. Sin embargo, aún no se resuelve la concesión de licencias a pequeños productores de Petite Savanne y otros lugares. Es esencial que se creen mecanismos para examinar adecuadamente el problema relacionado con esta industria local, con miras a establecer normas y eliminar el velo de ilegalidad. En consecuencia, los sectores público y privado deben examinar la manera de estimular la actividad económica local para contener la ola de desplazamientos y emigraciones a las zonas urbanas, en particular de la población económicamente activa.

12. Las actividades de seguimiento o evaluación de las repercusiones dan un sentido de participación y permiten a la población rural reconocer errores y deficiencias, al mismo tiempo que crean el clima propicio y los mecanismos adecuados para que el sector privado respalde los programas del sector público.

## Anexo 1

El lunes 24 de agosto de 1992 se realizó un taller en la aldea de Petite Savanne, situada en el distrito sudoriental de St. Patrick en la isla de Dominica. Al taller asistieron 11 dirigentes de la comunidad en representación de las distintas organizaciones comunitarias, comités de salud, organizaciones femeninas y juveniles, entre otras.

El objetivo principal del taller fue recopilar información para el estudio de la CEPAL. Mediante la utilización de metodologías creativas y populares (incluidos trabajos y juegos en pequeños grupos) que alentaron al máximo la participación y el debate, los participantes pudieron determinar los programas, proyectos e iniciativas que en los ocho últimos años habían influido más en el desarrollo de la comunidad y les asignaron prioridad.

El listado definitivo del grupo fue la producción de aceite de laurel, el proyecto vial, la electrificación, los teléfonos, los proyectos de diversificación agrícola (banano, pimientos, crianza porcina), el proyecto hídrico de Morne Topie, la producción de ron y el empleo fuera de la comunidad.

Se realizó una evaluación y análisis respecto de tres proyectos o programas (producción de aceite de laurel, proyecto hídrico de Morne Topie y proyecto vial), cada uno con el apoyo o por iniciativa del sector público, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales y se formularon recomendaciones para introducir mejoras.

En una evaluación del taller que tuvo lugar a continuación, ocho de los participantes expresaron su satisfacción por la oportunidad que se les había brindado de compartir, intercambiar ideas, analizar la situación pasada y presente en la comunidad de manera colectiva, participativa y organizada. Aunque los otros tres participantes tenían la misma opinión, se mostraron más reservados y manifestaron su preocupación respecto de las actividades de seguimiento como resultado del taller.

Quedó en claro que era necesario incluir más actividades de seguimiento en un programa más integrado de participación comunitaria.

## Capítulo V

# EL COMBATE CONTRA LA POBREZA RURAL MEDIANTE EL APOYO A LA PRODUCCIÓN EN MÉXICO

## INTRODUCCIÓN

En las páginas siguientes se examinan algunos de los aspectos del programa de combate contra la pobreza que el Gobierno de México viene aplicando desde finales de 1989, y que se condensa en el Programa Nacional de Solidaridad. El presente trabajo centra su atención en las acciones de apoyo a los proyectos productivos de la población rural atendida por dicho Programa.

En México se han llevado a cabo, en distintas épocas, programas orientados a elevar la producción y la productividad de la población rural en situación más desventajosa. De esos programas se han obtenido valiosas experiencias para las políticas institucionales actuales, aunque quedan todavía muchas más enseñanzas positivas y negativas por rescatar. De esos programas, los más relevantes por su cobertura y su operación fueron el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), que se impulsaron principalmente durante la década de 1970. En este trabajo se reseñan ambos brevemente, porque han sido un punto de referencia obligada en el quehacer actual.

Resulta evidente que el Programa Nacional de Solidaridad debe examinarse en el contexto de los rápidos y profundos cambios que han experimentado la economía y la sociedad mexicanas en los últimos años, con los procesos de apertura comercial y adelgazamiento del Estado. No se pretende hacer aquí un análisis exhaustivo de este último fenómeno, pero sí reseñar algunos aspectos pertinentes a nuestro tema. Asimismo, el breve análisis que se hace de los programas llevados a cabo en la década antepasada también tiene que ubicarse en su contexto.

De manera que en la primera parte de este ensayo se reseñan los programas PIDER y COPLAMAR, haciendo referencia a los antecedentes

económicos y sociales. En la segunda parte, tras la necesaria referencia a la crisis y el ajuste de los años ochenta y a los cambios que conllevan, se examina lo que puede calificarse como reforma del Estado. Es en ese contexto que se impulsó el Programa Nacional de Solidaridad, que es muy amplio en acciones, coberturas e implicaciones políticas y sociales. En el presente trabajo se prestará especial atención al Programa Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad,<sup>1</sup> finalizando con una alusión a los retos más importantes que habrá que enfrentar en este esfuerzo.

## **A. LOS PROGRAMAS DE COMBATE CONTRA LA POBREZA RURAL EN MÉXICO DURANTE LOS AÑOS SETENTA**

### **1. Antecedentes**

Desde el inicio de la década de 1970 resultó evidente que ni las transformaciones que habían tenido lugar en México, incluida la reforma agraria, ni el acelerado crecimiento económico derivado de ellas habían permitido superar el rezago en los niveles de vida en el campo ni tampoco habían logrado elevar homogéneamente la productividad rural.

México se convertía cada vez más en un país urbano. La economía mexicana había venido creciendo aceleradamente en todos los sectores, pero lo más notable era el desarrollo industrial. Asimismo, durante varias décadas se había prestado atención masiva a la educación y la salud, por lo que se esperaba con optimismo que la continuación de ese crecimiento incorporaría los elementos del pasado a la modernización, integrando las áreas rurales y desarrollando un sector industrial capaz de absorber la migración campocuidad.

Pero en el inicio de la década de 1970, la desaceleración del crecimiento económico, la caída de la inversión y el deterioro de los términos de intercambio con el exterior, así como la aparición de presiones inflacionarias por primera vez en varios lustros, mostraron que esas posibilidades de crecimiento no eran inagotables. El estancamiento —e inclusive el descenso— de la producción agrícola atrajo la atención hacia este sector, muy poco atendido y del cual no se esperaban rigideces.

Asimismo, en los primeros años de dicha década se generalizaron las movilizaciones campesinas de organizaciones oficiales e independientes, así como de grupos escasamente organizados. Estas movilizaciones giraron sobre todo en torno a la demanda de tierras, pero también tuvieron por finalidad luchar contra el “intermediarismo” de los caciques y tratar de conseguir mejores precios y reivindicaciones afines. Fueron parale-

---

<sup>1</sup> Que se abrevia oficialmente como Empresas de Solidaridad, para evitar siglas.

las a las de los sectores obreros que solicitaban mejoras salariales y la democratización de sus sindicatos. Todo esto tenía lugar después de la gran explosión política de 1968.

Detrás del estancamiento económico y de la movilización política se descubre la otra cara del exitoso crecimiento de los lustros anteriores: la concentración del ingreso, de la propiedad y de la inversión pública, tanto en infraestructura como en servicios. Con ello se constituía un mercado interno muy estrecho y, por consiguiente, un sector empresarial poco dispuesto a asumir riesgos. La política económica que se empezó a aplicar en 1970 parte del reconocimiento de la regresividad en la distribución del ingreso y de las carencias acumuladas en la atención a los mínimos aceptables de bienestar. Una consecuencia inmediata de este cambio de política fue el incremento sin precedentes del gasto público en el sector agrícola, que pasó de poco más de la décima parte a ser la cuarta parte del total. Se puso en ejecución también el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER).

## **2. El Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural**

El Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), estuvo dirigido a aquellas regiones campesinas que poseían recursos pero que carecían de infraestructura y servicios. El objetivo de este Programa fue llevar inversiones y servicios a áreas rurales seleccionadas, dentro de microrregiones definidas por un diagnóstico previo. Así, el PIDER definió su universo de trabajo seleccionando comunidades con poblaciones de 300 a 3 000 habitantes, límite que después se amplió a 5 000. La microrregión media comprende alrededor de 50 000 habitantes.

Mediante dicho programa se intentó elevar los ingresos y niveles de vida del sector rural a través de la introducción de actividades directamente productivas que aumentaran los niveles de empleo permanente y temporal. Para ello se trató de fortalecer la infraestructura de apoyo a las actividades productivas y “perfeccionar la infraestructura social”, para contribuir así al logro de una distribución más equitativa del producto social.

Como parte de su estrategia, el PIDER se planteó la descentralización de la planificación interinstitucional. En su primera etapa, de 1973 a 1976, el PIDER trabajó en 6 063 comunidades rurales, donde habitaban 4 millones de personas. El 40% de las acciones se concretaron en Jalisco, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Chiapas y Zacatecas, algunos de los cuales figuran entre los estados de menor desarrollo relativo. La inversión se distribuyó en un 39% para proyectos productivos, 42% para los de infraestructura de apoyo a la producción y 19% para los de beneficio social.

A pesar de que la intención original fue apoyar directamente la producción, estas inversiones tuvieron menor peso relativo debido a la nece-

sidad urgente de cubrir la escasez en infraestructura de caminos, electrificación, aulas, centros de salud y agua potable, dado el abandono en que se encontraban la áreas rurales del país.

En 1980 se afinó la concepción del programa en función de las consideraciones precedentes, y se hizo hincapié en que se trataba de un programa de desarrollo rural integral. Al hacer este replanteo, nuevamente surgió la preocupación por la participación organizada de la población beneficiada, así como por la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, insistiéndose en que la meta era generar un proceso de desarrollo autosustentado. En las evaluaciones de esos años ya se observa una preocupación por concientizar a los "participantes" institucionales de que la finalidad del PIDER no era sólo construir obras, sino también generar un proceso de mejoramiento de los niveles de vida que fuese resultado del buen funcionamiento de los proyectos. También se procuró evitar que se confundiera la participación con un mero trámite de consulta a la comunidad en la etapa de programación, y se trató de incentivar el mayor compromiso de las dependencias ejecutoras con las obras a su cargo.

En esta etapa se incorporaron 47 microrregiones más, con 375 municipios, en cuyo territorio habitaban 2.6 millones de habitantes. A finales de 1981, la cobertura estatal de este Programa era de 133 microrregiones con 1 117 municipios y 9 414 localidades de 300 a 5 000 habitantes, donde vivían 7.6 millones de personas. Esto incluyó el 32% de las localidades con ese rango de población y el 36% de la población asentada en ese rango de localidad. Del total de la inversión, 47% se destinó a obras de apoyo productivo, 42% a infraestructura para ese fin y 11% a bienestar social. El cumplimiento de las metas de creación de infraestructura fue más significativo en lo que se refiere a rehabilitación de tierras, caminos rurales, electrificación, ganadería y fruticultura.<sup>2</sup>

La participación efectiva de las comunidades fue muy incipiente y tropezó con muchos obstáculos. Las dependencias burocráticas ejecutoras promovieron tipos de organización que sirvieron para los objetivos de los programas u obras por ejecutar. Las comunidades las constituían formalmente porque eran un requisito, pero no obedecían a su dinámica propia. Tal es así que, teniendo comités u organizaciones "mandadas a hacer" para las dependencias burocráticas y no para la comunidad, esas dependencias muchas veces las visualizaron como un obstáculo que les impedía seguir su inercia, y sus programas normales discriminaban en su operación contra las zonas PIDER. De hecho, la participación comunitaria no pasó de ser una consulta formal la mayoría de las veces. Ello impidió que

---

<sup>2</sup> Pero además logró subproductos importantes en la administración pública, ya que se iniciaron acciones de coordinación institucional muy amplias. Es así como su programación regional y microrregional han servido como antecedentes importantes.

los pobladores de las comunidades atendidas hicieran suyas las obras y los proyectos.

No obstante, el PIDER cumplió sus metas y fue un programa innovador del que se han rescatado muchas enseñanzas positivas y negativas para el quehacer institucional. Sus logros respecto a la ampliación de la capacidad productiva en las zonas rurales marginadas fueron importantes. Como señalan algunas evaluaciones, es posible que sus costos hayan sido superiores a los que supondría instalar una infraestructura similar en zonas con mejor dotación de recursos, pero esos son los costos propios de operar en zonas de mayor marginalidad.

También cabe destacar que la inversión del PIDER nunca significó proporciones significativas de las inversiones totales en desarrollo agrícola, comunicaciones, etc., incluso contando con recursos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Lo cuestionable es que no logró generar procesos autosustentados de desarrollo en la mayor parte de las comunidades atendidas. Si bien se lograron algunas mejoras con respecto a los niveles mínimos de bienestar, así como algunas mejoras temporales productivas, no logró desencadenar la dinámica que se esperaba.

Un análisis ex post permite objetar que las inversiones no fueron suficientes, pero el mayor obstáculo a la generación de la dinámica deseada fue que las decisiones, la ejecución y los recursos provinieron de fuera de la comunidad. De este modo, cuando se presentaron deficiencias en la capacitación de los beneficiarios, pequeñas fallas técnicas o cualquier situación no prevista (incluidos conflictos internos), los beneficiarios abandonaron las obras. En la actualidad, muchas de estas obras pueden considerarse infraestructura ociosa, e incluso muchas han sido destruidas.

### **3. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)**

En 1977 se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, (COPLAMAR), que agrupó a 12 entidades paraestatales, con distintos niveles de cobertura, encargadas de atender zonas específicas marginadas. A su vez, la Coordinación debía enlazar su acción con otras dependencias que llevaran a cabo actividades en las zonas donde se ejecutarían sus programas integrados. Se abarcarían 28 regiones con 4 mil localidades integradas, fundamentalmente en zonas indígenas y del semidesierto.

Se elaboraron excelentes diagnósticos sobre el acceso a los mínimos de bienestar, así como 42 minuciosos programas regionales. Sus objetivos también fueron el mejor aprovechamiento de los recursos para mejorar las condiciones productivas, incrementar el empleo y proporcionar los mínimos de bienestar. Su financiamiento provenía de recursos específicos asignados a esa Coordinación (los menos) y de recursos del PIDER in-

transferibles previstos para las zonas donde se desarrollarían los programas integrados; sin embargo, la mayor parte de los recursos provenía de lo que las distintas dependencias y gobiernos estatales habían asignado a esas zonas a través de su presupuesto normal.

Puede afirmarse que, con la excepción de dos programas coordinados con otras dependencias, el de salud IMSS-COPLAMAR y el de abasto DICONSA-COPLAMAR, los componentes de esa estrategia corrieron, en el mejor de los casos, la misma suerte que el resto de las actividades del PIDER, sin llegar a constituirse en proyectos autosustentados. En muchos casos no sólo se trató de formar un comité para responder a las necesidades de la dependencia que llevaría a cabo la obra; también se fomentaron, para otorgar los apoyos a la producción, formas de organización abiertamente sobrepuestas a las tradicionales. Se impulsó, por ejemplo, la creación de cooperativas sin respetar la organización ejidal.

En contraste con ello cabe destacar el éxito de los programas de abasto DICONSA-COPLAMAR, sobre la base de una muy activa participación de la comunidad en su operación. Los representantes elegidos y periódicamente ratificados por la comunidad operan tanto las tiendas comunitarias como los almacenes regionales que abastecen a dichas tiendas. Lo iniciado por este programa todavía perdura.<sup>3</sup>

Por razones del quehacer y del vivir burocrático los programas antes reseñados plantearon metas ambiciosas, inflaron sus cifras y fueron muy publicitados. Es por esa razón que posteriormente la oposición política los ha calificado de fracasos, pues no superaron el problema de la pobreza rural. Tal impugnación es injusta e incorrecta. Las limitaciones de ambos programas se debieron al hecho de que partieron de diseños, estrategias y programaciones centrales y desde ahí pretendieron llegar a comunidades tan lejanas como disímiles. Por otra parte, se supuso que el combate a la pobreza era única y exclusivamente responsabilidad del Estado. Hoy día la crítica puede parecer evidente, pero en ese momento era congruente con el paradigma imperante.

## **B. PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD**

### **1. El contexto: ajuste estructural y reforma del Estado**

A partir de 1983, y ante la necesidad de controlar los aspectos más agudos de la crisis desencadenada por la disminución de los precios del petróleo y el endeudamiento externo, en la política económica se propuso la co-

---

<sup>3</sup> Actualmente están en proceso de reestructuración para convertirse en empresas de abasto viables, propiedad de las comunidades.



rección simultánea de los desequilibrios macroeconómicos y de los problemas estructurales que aquejaban a la economía.

La reordenación económica tuvo por objeto abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, intentando recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases distintas de las del pasado. La mayor dependencia respecto del crédito externo para financiar nuestro crecimiento y la necesidad de insertarse con un nuevo patrón en el proceso de globalización económica llevaron a plantearse un modelo de crecimiento hacia afuera, en contraste con la estrategia de los decenios anteriores. En ese marco hemos asistido, desde 1985, a un proceso de liberalización comercial para hacer la producción nacional más competitiva, lo cual ha culminado en la decisión de adherirse al GATT y en la negociación de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Asimismo, la estrategia de ajuste se basó fundamentalmente en reducir el gasto público y en mantener bajos los salarios.

En diciembre de 1987, y ante la persistencia del proceso inflacionario, se adoptó un conjunto de medidas tendientes a lograr la estabilización de precios sobre la base de la concertación entre obreros, campesinos, empresarios y gobierno. La formalización de este acuerdo entre los diversos sectores de la vida económica del país se llevó a cabo a través de la firma de un Pacto de Solidaridad Económica, mediante el cual los participantes se comprometían a ajustar precios y salarios en lapsos preestablecidos de común acuerdo. Al mismo tiempo se realizó un importante esfuerzo por reducir el déficit gubernamental sin recurrir a la emisión monetaria; se mantuvo una política monetaria restrictiva y se congeló la paridad del tipo de cambio durante el primer año, para después iniciar un deslizamiento a un ritmo fijado de antemano.

Este Pacto consiguió frenar las altas tasas de inflación que el país venía experimentando desde 1982. Después de haber alcanzado una tasa de 159.2% en 1987, la inflación descendió paulatinamente a 51% y 19% en 1988 y 1989, respectivamente. En 1991 fue de 18.2% y la esperada para 1992 es de 12%. Sin embargo, el Pacto significó una caída en el ingreso de los trabajadores urbanos y rurales. En el caso de estos últimos, los precios de los productos agrícolas fueron afectados desventajosamente con respecto a sus insumos.

## **2. Los rezagos crecientes en el bienestar social**

En un contexto de insatisfacción acumulada en los niveles de bienestar irrumpe la crisis de la década pasada. La confluencia simultánea de una severa contracción de la producción, los altos niveles inflacionarios y los impactos derivados de las políticas de ajuste se tradujo en el deterioro de las condiciones de vida de los mexicanos. La mayor concentración del ingreso estuvo vinculada a la disminución de los salarios reales y del empleo.

La información más reciente muestra que si bien la población en extrema pobreza había venido descendiendo (tanto en términos absolutos como en porcentaje de la población total) desde 1960, entre 1981 y 1987 se incrementa en 3.6 millones de personas. Incluso si se suma la población en pobreza extrema y la población pobre en 1987, se observa que la mitad de la población no satisface sus necesidades mínimas de bienestar.<sup>4</sup>

Los resultados de un ejercicio <sup>5</sup> efectuado para observar la evolución de la distribución del ingreso entre el 40% más pobre de la población, el 50% medio y el 10% de más altos ingresos en el período 1983-1986 muestra que el estrato medio transfiere ingresos a los estratos de población más pobre y más rica, pero fundamentalmente a esta última, que pasa a obtener el 37.6% del ingreso. El ingreso de este grupo es tres veces superior al del 40% más pobre.

Este grado de concentración del ingreso está estrechamente relacionado con uno de los impactos más nocivos de la crisis, que ha sido el deterioro del salario mínimo real experimentado sobre todo a partir de 1983. En efecto, en 1989 el salario mínimo real representó la mitad del salario real de 1970. La participación de los salarios en el ingreso nacional también disminuye de 38.8% en 1977 a 25.9% en 1988. En contrapartida, el renglón que incluye las utilidades de las empresas y los ingresos del sector informal aumentó su participación.

### **3. Las reformas en el papel del Estado**

Más allá de lo que las políticas de ajuste anunciaron como meta —una disminución sustancial del déficit del sector público—, la reducción del sector público se ha traducido en un decrecimiento del Estado, así como en cambios profundos respecto de sus funciones y de su relación con la sociedad civil. Ello parece configurar una reforma del Estado. El proceso mismo de privatización de empresas paraestatales ha redefinido las áreas estratégicas y el papel del Estado. Esta redefinición también está siendo configurada por las nuevas reglas del juego dictadas por la apertura comercial y el acuerdo trilateral de libre comercio norteamericano. Asimismo, se ha dado en el país una apertura política, lo cual ha permitido que emerjan nuevos interlocutores y actores sociales y políticos.

El camino a la globalización y la reforma del Estado necesariamente obligan a replantear la política agropecuaria. Por otro lado, y en oposición

---

<sup>4</sup> Se considera población en pobreza a la que no satisface las necesidades que le podrían dar un bienestar mínimo, mientras que la población en pobreza extrema es la que no satisface ni siquiera el 60% de esas necesidades.

<sup>5</sup> Ejercicio realizado por el Grupo Técnico de Apoyo al Sector Social de la Economía, en un informe de coyuntura elaborado en marzo de 1988 y titulado "Precios, empleo y distribución del ingreso".

Cuadro V.1  
**MÉXICO: SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN EN MATERIA DE POBREZA**  
*(Millones de personas)*

	1960	1970	1977	1981	1987
Población total	36.0	50.7	63.3	71.4	81.2
Grupos de población:					
Pobreza extrema (1)	20.4	19.9	18.8	13.7	17.3
Pobreza (2)	7.30	11.22	15.24	18.25	24.28
Suma (1 + 2)	27.5	31.2	34.3	32.1	41.3
Estratos medios (3)	4.1	14.1	21.9	31.3	30.8
Estratos altos (4)	4.4	5.4	7.1	8.0	9.1

**Fuente:** Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El combate a la pobreza*, México, D.F., 1990.

con la pesada intervención estatal, se ha desarrollado un nuevo movimiento campesino que reclama tanto una redefinición del papel del Estado en el campo como una ruptura con las estructuras rígidas.

El movimiento campesino más avanzado había venido pugnando, durante más de una década, por remover la "camisa de fuerza" en que se había convertido el pesado intervencionismo estatal. Éste había rebasado con mucho su función de regulación y de fomento estratégico para intervenir en cada momento de la vida productiva y social del campo. No sólo se ejercía control a través de las instituciones financieras, de asistencia técnica y de comercialización, sino que había una intrincada regulación que impedía que surgieran formas de asociación de los productores sociales entre sí o con los productores privados. Esto llegaba a tal nivel que una asamblea de ejidatarios no era válida si no estaba presente un representante de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Finalmente se reformó la legislación agraria, tanto en el Artículo 27 Constitucional como en la legislación reglamentaria de éste. Ahora está permitido al ejidatario enajenar su parcela si así lo desea (con autorización de la asamblea ejidal y con salvaguardas para evitar ventas por infortunio) y se eliminaron las prohibiciones a las sociedades mercantiles y a las sociedades por acciones de poseer tierras. Al mismo tiempo que se reconoce que ya no hay tierras para repartir, se anula la obligatoriedad para el Estado de repartirlas.

Estos cambios legislativos buscan sobre todo redefinir el papel del Estado en el desarrollo rural y eliminar restricciones de manera que fluyan recursos privados a capitalizar el campo. Por cierto, las reformas eran impostergables. Responden tanto a las demandas del nuevo movimiento campesino como a una visión optimista del aperturismo, según la cual sólo hace falta remover los obstáculos que se oponen al libre movimiento de los factores productivos para que el mercado surta su efecto modernizador en el campo.

Este urgente proceso de modernización puede tener distintos resultados, dependiendo de las políticas que lo acompañen. Éstas deben permitir a la población rural y a sus organizaciones hacerse de instrumentos y espacios para jugar ventajosamente con las nuevas reglas del juego. No se trata de que alguna dependencia estatal juegue en sustitución de las organizaciones, sino de suministrarles los instrumentos necesarios para que lo hagan por su propia cuenta.

#### **4. El Programa Nacional de Solidaridad**

El Programa Nacional de Solidaridad (abreviado Solidaridad), que se inicia durante el gobierno del Presidente Salinas de Gortari, parte del reconocimiento de que a los rezagos históricos en el bienestar social se sumaron las consecuencias de la crisis y de las políticas de ajuste. En los años ochenta, tanto la inversión en infraestructura como el gasto corriente para los rubros relacionados con el bienestar social habían sufrido los mayores recortes presupuestarios y los servicios experimentaban un deterioro muy serio. Además, las concepciones tradicionales y la inercia burocrática atentaban contra el imperativo de "hacer más con menos". Parte de este burocratismo tiene estrecha relación con la falta de participación de la población en el diseño, operación y mantenimiento de los servicios. Otra parte obedece al exceso de requisitos y largos procedimientos para ejecutar obras que, al momento de ejecutarse, ya resultaban extemporáneas o insuficientes.

Lo anterior dio origen a diversas denuncias y quejas de las comunidades rurales, las cuales pidieron manejar directamente los recursos previstos para su bienestar. De allí el siguiente enunciado oficial respecto de Solidaridad: "Solidaridad no es un programa definido por la burocracia, no se concibió como una estrategia acabada de un modelo de planeación ... Solidaridad tiene sus orígenes en las formas de trabajo y colaboración que los mexicanos hemos practicado para resolver nuestros problemas esenciales".

El Programa inició sus operaciones el 2 de diciembre de 1988 como primer acto oficial del Presidente de la República, quien definió un conjunto de acciones inmediatas para mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas, campesinas y de las colonias populares. Conforme a la declaración oficial, "la respuesta de estos grupos no podía esperar a la completa recuperación económica del país, ni tampoco a que surgieran poco a poco los proyectos para incorporarse a ellos. La decisión es revertir a la brevedad los rezagos sociales más graves y crear condiciones para el mejoramiento integral basado en el trabajo productivo" (PRONASOL, 1992).

En Solidaridad también se tomaron en cuenta las experiencias obtenidas con el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER)

y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

Solidaridad procura prestar adecuada atención a las necesidades básicas esenciales —como nutrición, salud, educación, vivienda, medio ambiente, acceso a los servicios públicos, empleo productivo y administración de justicia— de los grupos en mayor desventaja: los indígenas, los campesinos y los habitantes rurales en zonas desérticas, semidesérticas y serranas, los trabajadores migratorios y los habitantes de las zonas marginadas de las grandes ciudades.

Aunque la pobreza se manifiesta en todo el territorio nacional, se concentra en áreas y grupos poblacionales delimitados. En algunas regiones del país constituye la condición predominante, por lo que dichas regiones son prioritarias para el Programa. Las tres vertientes de acción han sido: solidaridad para el bienestar social, solidaridad para la producción y solidaridad para el desarrollo regional.

El Programa Nacional de Solidaridad ha venido llevando a cabo acciones relacionadas con los mínimos de bienestar ya mencionados, operando programas regionales para atender a situaciones que por distintas causas son de emergencia, como las de la región carbonífera del norte de Coahuila, la zona henequenera, la sierra de Puebla, la zona ixtilera del Semidesierto y la Chontalpa (zonas donde es urgente la reconversión productiva o donde ésta ya es causa de desempleo). Asimismo, está ejecutando programas dirigidos a grupos específicos tradicionalmente en desventaja, como indígenas, mujeres y jornaleros agrícolas, grupos que enfrentan una emergencia (como los que por distintas causas han dejado de ser financiados por el Banco Nacional de Crédito Rural) y los cafetaleros. Últimamente se han iniciado programas de ecología productiva en varios municipios que habían visto deteriorados sus recursos productivos y la calidad de la vida de buena parte de su población.

Aunque es insuficiente, dada la magnitud de las carencias, el gasto social tuvo un crecimiento real acumulado de 66.5% durante el gobierno del Presidente Salinas de Gortari y el presupuesto del Programa Nacional de Solidaridad pasó de 1 640 millones de pesos en 1989 a 6 800 millones en 1992. Sus incrementos reales en promedio han sido del 36.2%. La inversión real de Solidaridad, considerando todas las aportaciones, es igual al 1.0% del PIB desde 1991.

Las metas que se han alcanzado en poco más de tres años significan incrementos o mejoramientos sustantivos en la instalación de servicios básicos. Algunos de éstos son:

- disponibilidad de energía eléctrica para 10 mil nuevas comunidades, que suman 11 millones de habitantes;
- acceso al agua potable para 8 millones más de personas;
- más de 6 millones de personas se incorporarán a los servicios de salud y se incrementó en un 40% la infraestructura de atención en salud a la población abierta;

- se construyeron espacios educativos para 1.4 millones de niños más y se rehabilitaron 50 mil escuelas primarias y secundarias; y
- se duplicó el número de lecherías populares y se establecieron 1 000 cocinas populares.

Si bien las cifras anteriores podrían parecer abultadas o “maquilladas” —lo cual ha sido costumbre en la información del sector público—, lo cierto es que la forma de operación de este programa deja poco margen para ello.

En todos sus proyectos y acciones, Solidaridad sigue cuatro principios rectores:

1. Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y las comunidades.
2. Plena y efectiva participación y organización de las comunidades.
3. **Corresponsabilidad.**
4. **Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.**

Solidaridad ha apoyado las iniciativas de solución, pero han sido las organizaciones y las comunidades las que han adoptado las estrategias y métodos de trabajo propios para la ejecución de los proyectos y acciones. Existe una gran diversidad de formas de organización comunal en el país, las que están presentes en esas estrategias y métodos. 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 trabajo directo y como aportación de recursos y materiales de la región. Hay vigilancia en el manejo de los apoyos para asegurarse de que beneficien a quien más lo necesita, es decir, se ejerce una contraloría social.

Para asegurar la corresponsabilidad, todos los proyectos se definen en convenios que especifican las aportaciones, responsabilidades y compromisos de las partes, y estos compromisos se hacen públicos. Cuando ha habido atrasos e incumplimientos, éstos han sido denunciados. Se estableció también un manejo ágil, sencillo y oportuno en el uso de los recursos, evitando la burocracia y el centralismo.

En las comunidades campesinas o indígenas, así como en las colonias populares, se forman comités que surgen de la concertación entre la comunidad y el Programa Nacional de Solidaridad a nivel local para llevar a cabo los proyectos y programas que la comunidad decida. Los comités son elegidos en asambleas públicas y se coordinan con las autoridades y los distintos sectores de la comunidad para definir qué obra o proyecto se hará, cómo se llevará a la práctica, en cuánto tiempo, a qué costo y también cómo se recuperarán los apoyos financieros y en qué se reinvertirán. Estos comités ejercen una función eficaz de contraloría social, la cual además refuerza el uso más eficiente y honesto de los recursos. A finales de

1991 se registró la existencia de 82 160 comités de Solidaridad en los 31 estados de la República. La mayoría de dichos comités (30 000) llevaban a cabo acciones para mejorar las escuelas, 20 mil para los Fondos Municipales de Solidaridad y los demás se concentraban en otros aspectos del Programa. La mayor concentración de comités se ha dado en Jalisco, Guerrero, México y Michoacán.

### **5. Solidaridad para la producción**

En la vertiente de la solidaridad para la producción se han desarrollado principalmente los Fondos de Apoyo a la Producción, el Programa de Apoyo a Cafecultores, el Programa de Solución a la Cartera Vencida de BANRURAL y, a partir de diciembre de 1991 y como segunda etapa de Solidaridad, se viene ejecutando el Programa Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad (en adelante, sólo Empresas de Solidaridad), al cual nos referiremos extensamente en páginas siguientes.

Los Fondos de Apoyo a la Producción han sido fondos rotatorios, administrados por las autoridades municipales para dar cobertura a zonas con elevado riesgo de temporal y que, por razones de reestructuración y saneamiento, el Banco Nacional de Crédito Rural ha eliminado de su cartera. Los recursos de estos fondos se otorgan sin intereses y sin garantías a los productores de esas zonas que no tengan otros recursos, para una superficie máxima de 3 ha. por productor. A quienes no reintegren lo que se les prestó, no se les presta al siguiente año. En 1991 se logró una cobertura de 1.7 millones de ha., en las que laboraron 666 943 labriegos. Se logró una recuperación del 40%, que es bastante buena, si se considera la alta exposición a siniestros en esas zonas. Lo que se recupere por cada municipio es invertido en lo que la comunidad decida, por ejemplo en obras de infraestructura productiva o social. De lo que se recuperó en 1991 la mayor parte se invirtió en obras de bienestar social comunitario.

En 1989, las fuertes heladas, combinadas con la situación creada en el mercado internacional del café por la ausencia del Convenio Internacional del Café, afectó gravemente a los pequeños productores de café, en particular en las zonas indígenas. Por tal motivo, se aplicó un programa operado por el Instituto Nacional Indigenista dirigido a los productores de hasta 2 ha. y que no tuvieran adeudos con el Instituto Mexicano del Café por causas atribuibles a ellos.

De acuerdo con las pautas elaboradas para el efecto, los recursos manejados por los comités de solidaridad se otorgan sin intereses para rejuvenecimiento de plantas, criaderos de semillas y diversificación de cultivos (con períodos de gracia largos), así como para fertilización, corte, acopio y comercialización. El productor que no cumple con su compromiso no vuelve a obtener crédito. Las recuperaciones se invierten en el mismo programa.

## 6. Empresas de Solidaridad

Hasta diciembre de 1991 las acciones de Solidaridad en términos de apoyo productivo habían sido más bien de emergencia, salvo acciones esporádicas y pequeñas en comparación con los otros componentes del Programa. Evidentemente siempre había estado presente la preocupación por atender a los productores pobres que perdían acceso a otras instituciones públicas o privadas, pero no se había creado el instrumento adecuado.

Esta situación de marginación de los productores pobres tiene fuerte raigambre estructural. Además del rezago ya existente en la creación de empleos dignos, es poco probable que el crecimiento de la economía mexicana en las nuevas condiciones los cree en número suficiente. El actual contexto internacional es más competitivo que en períodos anteriores y en ese marco no se le asigna prioridad al empleo. El ajuste y la modernización del aparato productivo mexicano en su integración al resto de Norteamérica irá cerrando los espacios productivos menos eficientes que hasta ahora habían podido subsistir por su simbiosis con espacios cerrados protegidos o con grupos de consumo aislados. Estos espacios van dejando de existir, y tal vez este proceso sea beneficioso para la mayoría de la población en el mediano plazo. Pero en lo inmediato hay amplios sectores cuya situación de precariedad se verá agravada si son solamente los dictados de un mercado moldeado por las economías de los países más ricos del subcontinente los que determinen su futuro. Para que esos sectores puedan integrarse a los nuevos espacios y no sean marginados por sus reglas del juego, es necesario prever y subsidiar el tránsito.<sup>6</sup> Si este tránsito no se prevé, la profunda desigualdad que reina en el país puede acabar produciendo dos países divorciados: un México moderno y otro "atrasado".

La política social aplicada por Solidaridad deberá, pues, desarrollar un "segundo piso". La ocasión para anunciarlo fue después de la modificación ya mencionada del Artículo 27 Constitucional. En ese contexto adquiere especial prioridad la realidad rural y lo que se espera con su transformación. Recordemos las palabras pronunciadas por el Presidente del país el 14 de noviembre, al anunciar los diez puntos que proponía para dar libertad y justicia al campo mexicano:

"... No esperaremos pasivos a que el capital privado fluya; promoveremos formas de asociación entre ejidatarios y particulares. El Estado, por su parte, actuará decididamente para canalizar recursos frescos y crecientes al ejido y a sus distintas asociaciones. Por eso ponemos hoy en marcha el programa de reactivación del campo y de financiamiento al ejido y a las empresas sociales".

---

<sup>6</sup> Tal como lo han hecho, por ejemplo, los países europeos a través de diversos fondos y recursos de la Comunidad Económica Europea.



Uno de esos diez puntos es la creación del Programa Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad, abreviado oficialmente como Empresas de Solidaridad. Los sujetos de este Programa son los mexicanos de escasos recursos que integren o que puedan integrar grupos sociales organizados para la producción e impulsar proyectos productivos viables y rentables, que no cuenten con otras fuentes de financiamiento. Este Programa busca asociarse con los grupos organizados o microempresas familiares para crear o consolidar sus empresas a través de la aportación de capital de riesgo o de esquemas de crédito, o de ambos. Lo anterior va acompañado de asistencia técnica durante todo el proceso, desde la etapa de identificación del proyecto de inversión.

Al igual que en los otros componentes de Solidaridad, la iniciativa debe partir de los grupos o comunidades interesadas, y no existe una planeación central previa. La promoción sólo consiste en informar de las posibilidades de acceso a los recursos, a la asistencia técnica y a la capacitación. Las empresas pueden dedicarse a cualquier actividad lícita.

Empresas de Solidaridad puede aportar hasta el 35% del capital social de la empresa próxima a crearse o en proceso de expansión o consolidación, siempre y cuando el proyecto sea viable desde un punto de vista económico y social, y financieramente sano. Este aporte es por una sola vez.

Además de asegurarse de que el grupo del que parte la iniciativa no tenga otra alternativa de financiamiento y de que la iniciativa parta de él (y no de una dependencia federal o estatal), la viabilidad económica y financiera es indispensable porque son estos requisitos los que aseguran que las empresas sean autosustentables. Obviar esos requisitos no beneficia a los grupos interesados, sino que, por el contrario, los perjudica. Ya en el pasado se incurrió en este error. El resultado, además de recursos desperdiciados y organizaciones extinguidas, ha sido un desprestigio de estas alternativas ante el resto de la sociedad.

Todo el proceso, desde la identificación del proyecto de inversión hasta la constitución de la empresa, pasando por la formulación y evaluación, se lleva a cabo en estrecha colaboración con la organización interesada. El proyecto puede ser elaborado por personal de Empresas de Solidaridad o por consultores privados que las organizaciones interesadas hayan seleccionado. La valoración que se hace de los recursos propios de la organización incluye la tierra (lo que antes de las reformas legislativas no sucedía) y todos los activos fijos, así como la mano de obra de los integrantes de la propia organización.

Si ocurre que la empresa tiene utilidades las comparte con Empresas de Solidaridad en la proporción en que esta dependencia aportó. Cuando su consejo de administración así lo decida, la empresa puede comprarle a Empresas de Solidaridad su participación a valor nominal.

Obviamente, es la organización beneficiaria la que se encarga de la administración de la empresa a través de su consejo de administración,

en el cual hay un representante de Empresas de Solidaridad. Para obtener recursos crediticios, la empresa puede recurrir a la banca comercial, a la de fomento o a los Fondos para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad existentes en los distintos estados o regiones. Es más frecuente que recurra a alguna de las dos últimas instancias, pues las tasas de interés y las garantías que se exigen, así como las áreas de atención prioritarias de la banca comercial, excluyen a las Empresas de Solidaridad. Sin embargo, ya hay algunos casos en que el aporte de Empresas de Solidaridad las ha hecho elegibles por la banca comercial.

En la conformación de estas empresas también se busca la participación de empresas privadas grandes, no sólo por su posible aportación de recursos adicionales, sino sobre todo por la transferencia de tecnología gerencial y conocimiento de los mercados. Asimismo, a través de esta vinculación se busca extender la subcontratación para las nuevas empresas.

Para tener mecanismos de crédito propios se han establecido más de 40 Fondos para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad. Éstos se constituyen corresponsablemente con las organizaciones y los gobiernos de los estados y, en algunas ocasiones, con la participación de las organizaciones del empresariado grande. Estos Fondos hasta ahora tienen dos modalidades:

a) Entidades de fomento acreditadas por Nacional Financiera S.N.C. (NAFIN). El gobierno del estado, la organización o ambos, con la aportación solidaria de Empresas de Solidaridad, forman un patrimonio y firman un convenio de fideicomiso, constituyéndose en entidad de fomento. A ésta, NAFIN le abre una línea de crédito hasta por 10 veces su patrimonio, con una tasa de interés igual al costo porcentual promedio (CPP). El fondo o la entidad de fomento que se constituya presta a sus acreditados a un interés igual al CPP más 6 puntos. Los 6 puntos son para los gastos de operación del fondo y para que éste se capitalice. Los sujetos de crédito pueden ser microempresas (de 1 a 15 trabajadores y ventas de hasta 110 salarios mínimos anuales) de cualquier giro, menos actividades primarias en sí, y pequeñas empresas de propiedad social (hasta 100 trabajadores y ventas netas menores a 1 115 salarios mínimos anuales).

b) Fondos de garantía en el Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. (BANRURAL). Los gobiernos de los estados, las organizaciones o ambos, con una aportación solidaria de Empresas de Solidaridad, establecen un fideicomiso en una determinada sucursal de BANRURAL y éste acreditará a los productores fideicomisarios hasta 10 veces el monto depositado en fideicomiso, sin necesidad de garantías, a una tasa igual al 0.95% de los cetes.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Certificados de la Tesorería, cuya tasa hasta ahora ha sido menor que el costo porcentual promedio (CPP) del dinero.

En ambos casos, el órgano de decisión es el comité técnico en el cual siempre participan las organizaciones más representativas, sean o no los fideicomitentes. La función de estos fondos es hacer accesible el crédito a sujetos que de otra manera no lo tendrían, o tendrían que recurrir al crédito informal, con costos hasta 10 ó 20 veces más altos que el preferencial o aun el comercial.

El acceso de estos grupos al crédito no está restringido tanto por su costo, sino por los requisitos para hacerse acreedores. La banca de fomento normalmente exige garantías de dos veces el valor de lo que prestaría, lo cual obviamente elimina a la mayor parte de los productores de bajos ingresos. Esto es abiertamente reconocido por las instituciones de fomento, que se han visto incapacitadas para asignar una buena parte de sus recursos a la microempresa o a empresas rurales, aunque éstas tengan tasas preferenciales. La banca comercial, por su parte, además de tener tasas más altas (a menos que descuenta con programas de fomento) exige garantías aún mayores, dependiendo del riesgo. Además, no está interesada en inversiones muy pequeñas porque su manejo no le es rentable.

Los organismos que dirigen los Fondos para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad son sus comités técnicos. En éstos siempre participan, además de los aportantes al patrimonio, las organizaciones de productores más representativas del estado o de la región (sean aportantes o no al patrimonio). También en la mayoría de los casos participan representantes de las agrupaciones empresariales privadas grandes de la localidad. Cada Fondo cuenta con el personal profesional mínimo indispensable, el cual hace el análisis de cada solicitud y la presenta al comité técnico.

A través de estos mecanismos, se da acceso al crédito a grupos organizados y a familias que de otra manera no podrían acceder a él, por lo menos en el mercado formal. Pero además, cuando se trata de una empresa nueva o cuando el proyecto de expansión así lo requiere, se establece como requisito para el caso de las microempresas participar en cursos de capacitación en contabilidad y administración. Al contrario de lo que se pudiera pensar, no sólo ha habido excelente disposición para tomar esos cursos, sino que en ocasiones se han presentado entusiastas solicitudes para que se amplíen y profundicen.

Pero la capacitación también tiene lugar en la participación de las organizaciones en los comités técnicos, pues al involucrarse allí en la toma de decisiones sobre los créditos que se pueden otorgar o vetar, o en la administración del fondo en general, están capacitándose en el manejo de los instrumentos de crédito. Esto es muy importante e innovador para muchas organizaciones populares, porque el verticalismo burocrático que ha primado en el pasado los ha marginado de esa toma de decisiones. Sin desmerecer otros requerimientos de capacitación, el hincapié se hace —y así debe ser— en la gestión empresarial. La mala administración y el desconocimiento del mercado o de los canales de comercialización han sido

las causas de más de tres cuartas partes de los fracasos de las microempresas o de las empresas pequeñas o medianas de propiedad social. En el caso de las microempresas, los cursos incluyen módulos de 40 horas sobre principios básicos de contabilidad y administración, que son obligatorios para recibir la administración de recursos. Adicionalmente se ofrecen opciones para profundizar en aspectos de actualización fiscal, comercialización, etc.

Según el tamaño de la microempresa y lo complejo de su proceso, requerirá desde instrumentos contables elementales hasta la necesidad de contratar servicios profesionales externos. Una empresa mayor, pequeña o mediana evidentemente necesitará una administración profesional. Pero aunque así sea, los miembros de las organizaciones que constituyen las empresas son quienes integran los comités de administración y quienes deben tomar muchas decisiones relevantes para la empresa, de manera que la capacitación para la gestión empresarial de algunos de esos miembros es indispensable.

En la historia reciente de la evolución de las organizaciones ha sido frecuente que sus asesores asuman el papel de dirigentes políticos. La capacitación, además de asegurar la buena marcha de los comités de administración, evitará que los gerentes se conviertan en los dirigentes de las organizaciones.

A siete meses de su creación, el Programa Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad ha apoyado a 875 empresas de los grupos en desventaja. Aproximadamente la mitad de esas empresas son nuevas y la otra mitad ya existía. Se trata, en su mayoría, de empresas agrícolas, agroindustriales, pecuarias, silvícolas, mineras, y de comercialización de insumos agropecuarios. El resto corresponde a otras operaciones comerciales y servicios, de transportes por ejemplo, así como a una gran variedad de talleres de distintas manufacturas.

## **7. Potencialidad y limitaciones**

Algunos de los mensajes en la campaña de promoción del Programa Nacional de Solidaridad incluyen un estribillo que dice "una nueva forma de hacer las cosas". Creemos que en eso consiste el éxito que se ha logrado hasta ahora.

Sus recursos no son solamente los fiscales sino también los de la comunidad o de la organización, que no se pierden en inmensos aparatos burocráticos porque son los comités de los propios interesados los que los administran. Por lo mismo, las obras y las acciones no son percibidas como externas o privativas "del gobierno" o "del centro", sino como propias de la comunidad.

Pero la gran diferencia con los programas tradicionales radica en su punto de partida. En los programas tradicionales las decisiones parten de

diagnósticos, estrategias y metas a nivel nacional-estatal, y desde allí “bajan” a la comunidad o a la organización. En el mejor de los casos, las acciones se adaptan, con mayor o menor éxito, a las especificidades de la comunidad. Las más de las veces, las comunidades permanecen pasivas porque en ese proceso se les negó la capacidad de decisión. Otras tratan de adaptar su demanda a lo que los programas centralmente <sup>8</sup> diseñados ofrezcan, adoptando la filosofía de “dime qué traes, a ver qué te pido”. De esta manera se había llegado a una gran ineficiencia en el gasto social. Su mayor crecimiento no había implicado mayor bienestar, pero en cambio sus disminuciones en los años de crisis sí tuvieron efectos graves.

Para el Programa Nacional de Solidaridad, todas sus acciones y programas han tenido como punto de partida las demandas concretas de las comunidades u organizaciones de las regiones, tanto rurales como urbanas, donde se concentra la pobreza. Se ha respondido a las demandas y, atendiendo al conjunto de ellas, se han elaborado los programas. La descentralización real ha puesto la gestión en manos de los comités de solidaridad, lo que ha permitido que se resuelvan las necesidades con sus especificidades. El método de trabajo tiene otra premisa fundamental, a saber, que el Gobierno no es el único actor en la gestión de los problemas sociales.

Estas características le han permitido a Solidaridad trabajar no sólo con respeto, sino interiorizándose en las tradiciones de las comunidades indígenas y campesinas y las de los barrios. El trabajo en común y las acciones de ayuda mutua ofrecen opciones para acceder a los recursos y materiales para sus tareas. Es cierto que estas formas de operar de Solidaridad han generado críticas por parte de los partidos políticos, que acusan al Programa de actuar con interés político. La acusación es improcedente: sin duda que el Programa es político, pues se basa en la movilización de la gente, pero no tiene un interés electoral. La contraparte de esa acusación es la queja de los militantes del partido oficial de que se trabaje con militantes de otros partidos. Valga la extensa cita siguiente para ilustrar el punto: “La práctica del Programa ha sido de orden popular ciudadano. Es una política social que puede resultar incómoda para el conjunto de las organizaciones políticas existentes (partidos políticos). Solidaridad ha generado una externalidad positiva en este ámbito (político). No se puede dar prioridad a los militantes del partido oficial, relegando a los que no son, pero tampoco se puede dar preferencia a éstos sacrificando a los primeros. Ello abre un espacio político democrático para una relación más productiva y provechosa entre Estado y Sociedad. De hecho el Programa no trabaja con partidos, sino con ciudadanos” (González Tiburcio, 1991).

---

<sup>8</sup> El “centro” puede ser centro federal o estatal.

## 8. Los retos de Empresas de Solidaridad

El primer reto de Empresas de Solidaridad es que los proyectos que se preparen para atender a las demandas de las comunidades sean económicamente viables y financieramente sanos. No hay razones para que los proyectos que presenten los grupos en situación de pobreza no lo sean. Empresas de Solidaridad es precisamente un instrumento para que superen las limitaciones y dificultades con las que normalmente tropezarían: insuficiencia de créditos preferenciales, falta de proyectos viables, desconocimiento del mercado y falta de capacidad empresarial.

Ha sido muy frecuente, no sólo en estos meses de operación de Empresas de Solidaridad sino también en experiencias anteriores, que los grupos solicitantes presenten como proyectos sólo esbozos de ideas de entre las cuales quizás sólo una o dos podrían convertirse en proyectos viables. Esto es más generalizado cuando se trata de solicitudes de grupos que cuando se trata de microempresas familiares. Que estas ideas puedan madurarse y convertirse en proyectos viables, ya sea por los propios solicitantes (con asistencia técnica del personal de la institución) o por consultores, constituye sólo el primer paso. Los que siguen, sin tomar en cuenta aún el reto de hacer exitosa la empresa, son también muy complejos. Para que el proyecto sea viable, debe cumplir con diversas exigencias, entre las que figuran las siguientes: que la organización tenga claras las verdaderas posibilidades del proyecto; que haya consenso acerca de éste entre todos los miembros de la organización; y que su dirigencia tenga el suficiente arraigo para poder tomar decisiones administrativas apropiadas y no confundir dirección política con administración gerencial. Después de eso está el reto empresarial en sí.

Así como se crea la ilusión de que una idea es un proyecto viable, también se insiste en comprar las empresas paraestatales que están en venta. Las más rentables ya fueron adquiridas por los grandes inversionistas privados, pero algunas autoridades estimulan a las organizaciones de productores a comprar lo que resta, aunque su rehabilitación requiera inversiones muy cuantiosas. El proceso de privatización se ha llevado a cabo muy rápidamente, razón por la cual, en algunos casos, las organizaciones campesinas se han visto obligadas a ocupar los espacios que dejan las cadenas paraestatales, a riesgo de que si no lo hacen tendrán insuficiente acceso a los insumos, la comercialización u otras variables.

Aunque sea y haya sido una reiterada demanda de las organizaciones campesinas el control sobre partes claves de su proceso productivo —sus insumos agroquímicos, por ejemplo—, son muy desiguales las posibilidades que tienen las distintas organizaciones en todo el país. Hay regiones en las que ya hay empresas de las organizaciones para la distribución primaria de fertilizantes, por ejemplo, que son muy rentables y muy bien administradas y no han necesitado ningún tipo de apoyo. No obstante, en

otras regiones las organizaciones campesinas carecen de todo, incluyendo cualquier tipo de experiencia en el ramo donde está el problema, y necesitan que se plantee con claridad qué tipo de empresa es la que realmente pueden asumir. Será necesario ir moldeando el espacio económico de la organización, con características bien distintas a las que tuvo la empresa estatal, pues muchas de las empresas estatales subsidiaron actividades privadas o eran parte de cadenas, lo cual no podría darse en caso de haber propiedad privada de las organizaciones campesinas.

En esos casos y en algunos casos de empresas o proyectos de los gobiernos de los estados, las iniciativas no siempre son de los grupos de productores y se corre el riesgo de que no sean administradas como si fueran de ellos y acaben engrosando el cementerio de obras.

El verticalismo burocrático que ha primado en las instituciones para fomentar el desarrollo rural se convirtió en un obstáculo formidable para la autogestión. Los productores nunca tomaron decisiones, ya que la burocracia las tomó por ellos, al extremo de que, por ejemplo, no conocieron su estado de cuenta con el BANRURAL. Si la cosecha experimentaba un siniestro (o si sólo se declaraba siniestrada), BANRURAL lo cobraba a la aseguradora. Luego algún ente institucional o meros intermediarios compraban la producción en los predios. Son muy pocas, en suma, las organizaciones que han podido disponer de alternativas reales frente a esa situación. Para que esos productores puedan controlar exitosamente sus procesos productivos a través de empresas evidentemente se necesita mucho apoyo en materia de asistencia técnica y capacitación, y no sólo en cuanto a recursos. El reto es que esto se haga sin que la "asistencia técnica" supla la iniciativa de los productores.

En México tradicionalmente la capacitación a productores, obreros y campesinos ha hecho hincapié en el manejo de la tecnología de producción, pero se ha dejado de lado la capacitación administrativa y gerencial. Los productores han visto en los administradores a empleados de las instituciones que les imponen decisiones que ellos no conocen y que muchas veces van en contra de sus intereses, razón por la que tienden a despreciar esa labor. No obstante, ahora deben asegurarse de que cada empresa tenga un administrador profesional, que tenga idoneidad para ejercer tal función, independientemente de la relación personal que mantenga con los miembros de la organización.

En el otro extremo del espectro se ubican las instituciones financieras que tienen reglas de operación, tradiciones y prejuicios también muy arraigados y que obstaculizan su apoyo a este esfuerzo. Les es difícil trabajar con quienes no son sujetos tradicionales de crédito. Para tales instituciones, los clientes potenciales son aquellos que cuentan con bienes avaluados en por lo menos dos veces lo que piden prestado, harán una inversión cuyo monto hace costoso hacer el estudio de proyecto, o están en los centros de mercado más grandes. Si bien cabe esperar que la banca ac-

túe con su propia racionalidad, es injustificable la resistencia, sobre todo porque es el programa Empresas de Solidaridad el que asume el riesgo (a través del aval o del capital de riesgo). La desconfianza parece ser más bien ideológica. Existe resistencia a aceptar que los proyectos de propiedad privada social son viables, bajo el supuesto de que cuando se habla de interés social automáticamente se habla de recursos a fondo perdido.

Tales resistencias se fundan en la forma de operar de instituciones de fomento en décadas anteriores, que llevó a la banca comercial y a la banca de fomento industrial a mantenerse en esquemas tradicionales. En aquel entonces, las actividades agropecuarias, pesqueras, silvícolas y artesanales de la población rural de escasos recursos lograron financiamiento con esquemas en los que no se transparentaba el subsidio y donde muchas veces la administración dejó mucho que desear.

### C. COMENTARIOS FINALES

El mayor reto para Empresas de Solidaridad es, sin duda, lograr financiamiento y asistencia técnica para que el proceso de capitalización de los proyectos de los más pobres sea continuo y creciente, y que no quede trunco con los cambios institucionales. De esta manera podrá lograrse que la actividad económica en conjunto de estas empresas llegue a ser significativa al menos en las ramas de actividad económica en que operan.

Con frecuencia se piensa que Solidaridad es una política paralela y alternativa a la política macroeconómica. Otra interpretación común, compartida tanto por sectores de la ortodoxia financiera como por algunos sectores de la oposición de izquierda, es que Solidaridad no es sustantiva, sino una especie de bolsa de emergencia para evitar la explosión del descontento de los sectores que están siendo más afectados por el proceso de ajuste y modernización. A nuestro juicio, ambas interpretaciones son incorrectas, e incluso este error de percepción podría obstaculizar las tareas de Solidaridad. El Programa Nacional de Solidaridad, y muy especialmente Empresas de Solidaridad, está desarrollando mecanismos de tránsito para que en esta modernización también accedan a la reconversión los productores más pobres. La eficiencia en estas tareas y la capacidad del Programa para incorporar como protagonistas a las organizaciones de productores en desventaja constituyen variables decisivas para que el patrón de desarrollo del país aumente su capacidad integradora.



## **Capítulo VI**

### **MANEJO DE CUENCAS Y PRODUCTIVIDAD CAMPESENA: EL CASO DEL CUSCO**

#### **INTRODUCCIÓN**

El aumento de la productividad constituye, sin lugar a dudas, un mecanismo para combatir la pobreza en las áreas rurales de América Latina, puesto que la agricultura campesina es el principal componente de la economía rural en varios países de la región.

Desde el punto de vista de la teoría económica, la productividad no puede elevarse si se mantienen invariables las condiciones en que opera la economía campesina. Con la dotación de recursos, los conocimientos técnicos y las instituciones actuales, no hay posibilidades de un aumento significativo y sostenido de la productividad. En este sentido se debe entender la idea tan difundida en la literatura económica según la cual "los campesinos son pobres pero eficientes". Por lo tanto, para que su productividad aumente hay que modificar la situación existente.

La literatura económica ha demostrado que, en general, la productividad varía en respuesta a la adopción de innovaciones tecnológicas e institucionales. Entre las primeras se cuentan los nuevos insumos materiales, los nuevos productos y las nuevas prácticas productivas; entre las segundas figuran las nuevas formas de organización y las nuevas instituciones.

El gobierno municipal del Cusco inició en 1990 un proyecto de arborización y recuperación de áreas verdes de la ciudad del Cusco, que en la práctica se fue transformando en un conjunto de actividades destinadas a afrontar los problemas de suelos y agua a nivel de la cuenca. Por consiguiente, se ha convertido en un proyecto de protección del medio ambiente; de hecho, en 1992 recibió el Premio Nacional de Protección del Medio Ambiente.

En este documento se analizará el proyecto de la municipalidad del Cusco, por ser un método novedoso de adopción de innovaciones tecnológicas e institucionales en las áreas campesinas de la región de los Andes. Además, este proyecto reviste particular importancia en relación con

la agricultura de montaña, cuyos principales problemas son los relacionados con la erosión de los suelos y el manejo de las aguas.<sup>1</sup>

#### **A. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA ECONOMÍA CAMPESINA ANDINA**

La economía campesina es una modalidad particular de organización social de la producción. En un medio donde la forma de producción capitalista es la predominante, como ocurre en América Latina, la economía campesina presenta tres rasgos básicos:

- a) la unidad económica es la familia, que cuenta con recursos propios y cuyos integrantes constituyen la mayor parte de la fuerza de trabajo;
- b) la unidad no está en condiciones de generar excedentes económicos, por lo que no puede operar como unidad capitalista y debe hacerlo como unidad residual;
- c) la unidad se articula con el resto del sistema económico a través del mercado.

La economía campesina<sup>2</sup> es típica de la región de los Andes, que se caracteriza por una gran diversidad biológica, numerosos microclimas y fenómenos climáticos muy variables, que convierten la producción agrícola y ganadera en empresas muy riesgosas. Por último, el elevado costo del transporte en la región andina se traduce en altos costos en las áreas de comercialización y de transmisión de información. El contexto económico de la economía campesina, en que se combina la economía de mercado con políticas estatales, también crea grandes incertidumbres. En vista de lo anterior, los campesinos actúan con una lógica económica que se caracteriza por una marcada aversión al riesgo. Esta lógica de la economía campesina de la región de los Andes suma una cuarta característica a las tres ya enumeradas: la notable diversificación de la producción de las unidades, que cuenta con una amplia gama de recursos.

Dicha diversificación significa que el campesino produce una variedad de bienes agrícolas, pecuarios y no agropecuarios. Estos últimos provienen de las "actividades Z" (como se les denomina en la literatura especializada), que incluyen artesanías, construcción, servicios e incluso trabajos estacionales. Debido a que estas actividades también están estrechamente relacionadas con los recursos naturales, dependen en gran medida del rendimiento productivo de la agricultura y ganadería.

La diversificación de los recursos significa que los campesinos procuran acceder a un gran número de fuentes. También implica la búsqueda de una cartera de activos productivos, que incluye capital físico y capital humano.

---

<sup>1</sup> Véase DSE/IFPRI (1991, pp. 423-484), en el que se presenta un análisis de los aspectos teóricos de la economía de montaña.

<sup>2</sup> Véase en particular, Figueroa (1981).

En suma, la economía campesina andina opera en un contexto físico y social muy particular, por lo que es extremadamente compleja. Las unidades campesinas manejan variados recursos para producir una amplia gama de productos y bienes para su propio consumo, por medio de la organización doméstica y comunal, y también mediante el intercambio con el exterior. Estas unidades establecen relaciones económicas tanto dentro de la comunidad campesina como fuera de ella. Su producción y consumo responden a decisiones adoptadas al interior de la familia, pero también existen instancias comunitarias de decisión, a las que se recurre sobre todo cuando se trata del manejo colectivo de recursos tales como el agua y los pastizales.

Evidentemente, la productividad campesina es el resultado de este peculiar proceso de producción y distribución. Por lo tanto, cualquier propuesta destinada a elevar la productividad campesina en los Andes tiene que tomar en cuenta esta situación y responder a los desafíos que plantea.

## **B. PRODUCTIVIDAD CAMPESINA**

El volumen de bienes que puede producir la economía campesina en un determinado período depende de cuatro elementos:

- i) cantidad de recursos primarios (tierra, capital físico, capital humano, capital financiero) con los que cuenta la economía;
- ii) conocimientos tecnológicos;
- iii) duración de las jornadas de trabajo;
- iv) organización social de la producción y participación de diversas instituciones en el medio rural.

Estos cuatro elementos determinan la frontera de posibilidades de producción de la economía campesina, que se define como la máxima cantidad de un determinado bien que se puede producir con determinadas cantidades de los demás bienes que conforman la canasta de producción de la economía campesina, y de acuerdo con los cuatro elementos mencionados (i) a iv)).

Desde un punto de vista analítico, cabe precisar, en primer término, que si la economía campesina no produce una canasta de bienes que corresponda a la frontera de producción, estaría actuando de manera ineficiente. En segundo lugar, se considera que las variaciones climáticas ejercen un efecto aleatorio en la producción, por lo que su frontera se define de acuerdo con un promedio de dichas variaciones. Por último, también es evidente que la economía campesina puede producir distintas canastas de bienes.

Según esta perspectiva teórica, el desarrollo de la economía campesina supone una expansión continua de su frontera de posibilidades de producción, pero cabe preguntarse si dicha expansión implica efectivamente un aumento de su productividad.

En el análisis económico, la productividad se define como la cantidad producida por unidad de factor o recurso primario. Esta definición exige determinar con precisión lo que se entiende por "producto" y por "factor primario". En la economía campesina el primero de éstos es una canasta de bienes, que refleja cierto grado de diversificación e integración productivas, por lo que no se puede hablar de un "producto" en sentido estricto. Dado que sus recursos primarios también son variados, para hablar de productividad hay que definir el recurso que se está analizando.

Si el capital físico, el capital humano y la tierra fueran invariables, se podría hablar de una productividad de corto plazo. Se trataría, en ese caso, de identificar los factores determinantes de la productividad de estos tres factores primarios, tomados en conjunto.

A largo plazo, la magnitud del capital físico y humano varía, por lo que sólo se puede calcular la productividad de la tierra. En una extensión dada de tierra, ¿qué volumen de bienes se puede producir? La productividad es, a largo plazo, un indicador que se relaciona con el uso de los recursos naturales. Éste es el concepto que se utilizará en este artículo aplicado al recurso tierra, que en este caso se refiere tanto a los suelos (de diferente grado de fertilidad) y el agua, como a la superficie que capta la energía solar.

La productividad de la tierra aumenta cuando se producen cambios en los demás factores determinantes de la frontera de producción. Dichos cambios pueden consistir en un aumento del volumen de capital físico, humano y financiero; un mayor conocimiento tecnológico; la prolongación de las jornadas de trabajo; una modificación de la organización del proceso productivo, y un mayor desarrollo de las instituciones, tanto del Estado como del mercado, en el medio rural.

Como en toda agricultura de montaña, el principal problema que afecta a la tierra en la región de los Andes es la erosión de los suelos. Debido a la pronunciada inclinación del terreno, éste está expuesto a una constante erosión eólica y pluvial, cuyos efectos son irreversibles.

El agua también juega un importante papel en la agricultura de montaña. No sólo puede generar erosión, sino que también puede modificar la humedad de los suelos de toda una cuenca y, por lo tanto, incidir en la calidad de la tierra. También puede provocar desastres, como en el caso de las crecientes que destruyen cultivos, animales y viviendas. Éstos y otros efectos del agua dependen de las técnicas de manejo de los recursos naturales que se utilicen.

El manejo de los suelos y el agua son, por lo tanto, factores fundamentales de la productividad campesina, no sólo agrícola y pecuaria, sino también de los "bienes Z", que, como se señaló, están estrechamente relacionados con la actividad agropecuaria.

### **C. PROYECTO DE MANEJO DE CUENCAS DE LA MUNICIPALIDAD DEL CUSCO**

La municipalidad de la provincia del Cusco inició en 1990 un proyecto dirigido a la conservación y protección del medio ambiente en la capital provincial. El proyecto contó con el apoyo financiero de dos instituciones holandesas. Para su diseño y ejecución se creó una organización no gubernamental.<sup>3</sup>

Los objetivos iniciales del proyecto fueron los siguientes:

- i) contribuir al programa municipal de arborización, reforestación, y protección de cuencas y laderas;
- ii) apoyar a los barrios marginales de la ciudad ubicados en laderas en actividades de protección de las viviendas;
- iii) contribuir a la educación ciudadana sobre conservación y protección del medio ambiente.

La ciudad del Cusco, como muchas otras de la sierra peruana, está ubicada en la zona intermedia de una cuenca, por lo que se produce una interrelación entre ambas. Todo lo que se haga en la ciudad afecta a la parte inferior de la cuenca y lo que ocurre en la parte superior de la cuenca afecta a la ciudad.

Las actividades depredadoras y dañinas de la población urbana inciden negativamente en la estabilidad del ecosistema de la cuenca. Por otra parte, la degradación del medio ambiente (erosión de los suelos, contaminación del agua y pérdida de vegetación en las áreas altas de la cuenca) es perjudicial para la ciudad. Entre estos efectos cabe mencionar la escasez de agua o su contaminación y los riesgos de desastres provocados por las crecidas.

Debido a que tanto en la parte alta como en la parte baja de la ciudad del Cusco se encuentran comunidades campesinas, se establece una peculiar relación entre el campo y la ciudad dentro de la cuenca. Por lo tanto, los problemas de conservación y protección del medio ambiente se tienen que abordar en forma integral, es decir, a nivel de toda la cuenca. El manejo de los suelos y el agua en la parte alta de la cuenca influye no sólo en el grado de degradación del medio ambiente en esa área, sino también en la conservación de los recursos de las zonas bajas. Por consiguiente, cabe afirmar que la productividad de la tierra en una determinada zona de la cuenca depende de la situación existente en el resto del área.

Fue el reconocimiento de este principio lo que llevó a la municipalidad del Cusco a modificar los objetivos iniciales del proyecto. Éste, que en un comienzo era esencialmente urbano y de arborización, se reorientó al

---

<sup>3</sup> Los datos que se presentan en esta sección provienen de un informe interno de la Asociación Inca (1992, pp. 1-16).

manejo del medio ambiente, es decir, al manejo integral de la cuenca, concretamente a la solución de los problemas de erosión de los suelos y de manejo del agua. Las actividades que se han realizado con dichos objetivos incluyen forestación, construcción de zanjas de infiltración para retener la tierra y el agua y construcción de terrazas.

Mediante la adopción de nuevas prácticas de manejo de suelos, agua y vegetación se espera incrementar la capa vegetal, la masa orgánica de los suelos y el grado de humedad del terreno. Esto permitiría elevar la calidad de la tierra, reducir la magnitud de las crecidas y evitar la destrucción de campos y viviendas. Se trata, por lo tanto, de aplicar, aunque sea en forma experimental, "nuevas" prácticas de conservación de los recursos y del medio ambiente.<sup>4</sup>

En los dos años transcurridos desde que se comenzó a ejecutar el proyecto, se ha logrado una reforestación importante, mediante la plantación de cerca de un millón de árboles, arbustos y plantas de menor tamaño de acuerdo con una política de diversificación de especies forestales. Se han creado varios viveros forestales en la provincia, especialmente en las zonas donde existen comunidades campesinas, y se ha iniciado un proceso de producción de plántulas a gran escala.

Para el manejo de la cuenca se la ha dividido en tres niveles. En la parte alta o cabecera, destinada fundamentalmente al pastoreo, se realizan actividades de forestación y conservación de suelos. En la parte media, eminentemente agrícola, se ejecutan tareas de agrosilvicultura. En la parte baja, donde se encuentra la ciudad del Cusco, el proyecto se concentra en la protección de taludes y el relleno de zanjas.

En el diseño y la ejecución del proyecto han participado organizaciones populares de los barrios marginales, organizaciones campesinas, escuelas y colegios de la provincia. La mayor parte del trabajo ha sido realizado por miembros de las organizaciones populares, a los que se les paga con alimentos y dinero.

#### **D. EFECTOS INICIALES EN LA PRODUCTIVIDAD**

Al cabo de dos años de ejecución del proyecto se puede sacar una serie de conclusiones sobre los factores determinantes de la productividad campesina en la región de los Andes.<sup>5</sup>

El volumen de suelos que se pierde por efecto de la erosión depende de varios factores: la inclinación del terreno, la textura de los suelos, la magnitud de la precipitación pluvial y la cobertura vegetal. No todos es-

<sup>4</sup> En realidad estas prácticas no son "nuevas" si se toma en consideración el largo proceso de desarrollo tecnológico en la región andina.

<sup>5</sup> La información en la que se basa esta sección proviene de un informe interno de la Asociación Inca.

tos factores son naturales, porque la actividad humana también incide en ellos.

Como parte del proyecto, se calculó la magnitud de la erosión, dando los siguientes resultados: en la quebrada de Sipaspucyo, ubicada a cuatro kilómetros de la ciudad del Cusco, con suelos expuestos a lluvias de 800 milímetros al año, pendientes de 50% a 70% y una cobertura vegetal de 30% a 40%, se pierden anualmente entre 8 y 14 toneladas métricas de tierra por hectárea. Para realizar este cálculo, se pesó la cantidad de tierra retenida en la base de las zanjas de infiltración.

También se calculó la cantidad de agua perdida en la escorrentía que se produce después de las lluvias. Ésta asciende, en promedio, a 30 mil litros de agua por hectárea en cada lluvia, que es la cantidad retenida en las zanjas de infiltración.

El proyecto ha introducido nuevas prácticas de manejo de suelos y agua a nivel de la cuenca provincial. Se han construido terrazas y zanjas de infiltración y se ha realizado actividades de forestación. Con estas simples innovaciones se ha logrado aminorar los factores de erosión, reducir las pendientes y aumentar la cobertura vegetal del terreno. La cobertura de la superficie ha aumentado, en las tierras no dedicadas al pastoreo de animales, hasta en un 75% anual. Además, la materia orgánica seca acumulada en los alrededores de las zanjas de infiltración se ha incrementado hasta en un 200%, lo que constituye un efecto indirecto muy importante.

También se han hecho cálculos preliminares de los efectos de las acciones realizadas en la productividad de la tierra en la última campaña agrícola. En las parcelas en las que se aplicaron estas técnicas de conservación y mejoramiento de los suelos, el rendimiento de la papa aumentó en cerca de un 70%. En la quebrada de Sipaspucyo, por ejemplo, el rendimiento promedio pasó de 7 mil kilos de papas por hectárea a 12 mil kilos. Esta comparación corresponde a la producción de papas con insumos tradicionales, es decir, sin semillas mejoradas ni fertilizantes.

## **E. PRODUCTIVIDAD EN LA CUENCA ANDINA**

Cuando se analiza la agricultura de montaña, como la de los Andes, hay que redefinir el concepto de productividad porque el que suele utilizarse corresponde a la agricultura de planicie. La agricultura de montaña, como ya se indicó antes, tiene ciertas particularidades; por ejemplo, su principal problema es la erosión de los suelos.

En el caso de los Andes, a la erosión se le suma el problema de la grave escasez de agua. Por lo tanto, los suelos y el agua son los factores estructurales que impiden el aumento sostenido de la productividad campesina. Debido a la constante erosión de los suelos, la productividad de la tierra disminuye progresivamente, aunque el capital físico y humano y la tecnología se mantengan invariables.

La tasa de erosión de los suelos es una variable endógena, que podría depender de los siguientes factores:

- a) las preferencias de los campesinos por ingresos presentes y futuros;
- b) los conocimientos tecnológicos sobre producción de bienes;
- c) los conocimientos tecnológicos sobre conservación de suelos;
- d) los precios relativos, tanto de mercado como implícitos;
- e) el nivel de ingresos de los campesinos.

Si todos estos factores se mantuvieran invariables, la tasa de erosión de los suelos también se mantendría fija. Tendríamos una "tasa natural de degradación de los suelos". Toda variación de los factores mencionados modificaría la tasa de erosión y, como consecuencia, la productividad. Por lo tanto, los cambios en los precios relativos llevarían a los campesinos a modificar la estructura productiva. Podrían producir una canasta de bienes constituida en una mayor proporción por aquellos que provocan mayor erosión (carne de vacuno, entre otros). En cambio, si los ingresos de los campesinos disminuyeran, podrían abandonar algunas prácticas de conservación de suelos muy costosas, con lo que la productividad se reduciría. Todas estas hipótesis parecen verosímiles, pero aún no se dispone de datos empíricos que las confirmen.

La transformación de las técnicas de producción de bienes tiene, al parecer, efectos más complejos en lo que respecta a la erosión de los suelos y la productividad campesina. Las innovaciones tecnológicas derivadas de la "revolución verde", como el uso de semillas híbridas y de fertilizantes, han elevado la productividad en la agricultura campesina. Esto está ampliamente documentado en la literatura sobre el tema,<sup>6</sup> pero aún no se ha determinado claramente cuáles son sus efectos a largo plazo. Según algunos autores, estas técnicas influyen negativamente en la conservación de los suelos y el agua. Si tal fuera el caso, las nuevas tecnologías de la "revolución verde" tendrían dos efectos contradictorios en lo que se refiere a la productividad. En la curva decreciente de la productividad a lo largo del tiempo se produciría, primero, una marcada elevación a partir del período de introducción de los insumos modernos, pero luego la curva mostraría una caída pronunciada. Por consiguiente, el efecto positivo inicial se anularía en un determinado número de años.

Por otra parte, la adopción de nuevas prácticas de conservación de suelos, como las introducidas en el proyecto de la municipalidad del Cusco, puede modificar la tasa de reducción de la productividad en el tiempo, pero no puede evitar su caída. En la agricultura de montaña, la erosión de los suelos y baja consecuente de la productividad de la tierra son irreversibles.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Véase, entre otros, Figueroa (1986).

<sup>7</sup> En un artículo de A. Figueroa (1991) incluido en DSE/IFPRI (1991) se examina esta hipótesis sobre la agricultura de montaña.



Dada la dotación de recursos hídricos de una cuenca, la adopción de nuevas prácticas de manejo del agua, como las aplicadas en el proyecto de la municipalidad del Cusco, tendrá efectos positivos en la productividad de la tierra. Estas innovaciones no sólo pueden reducir la tasa de erosión de los suelos y, por lo tanto la tasa de disminución de la productividad; también pueden incrementar notablemente la productividad.

Todas estas hipótesis también parecen verosímiles, pero aún no han sido confirmadas en la práctica, aunque se dispone de importante información. En el caso de las nuevas técnicas de manejo del agua se ha demostrado, en la misma región de Cusco, que la productividad de la tierra puede aumentar hasta cinco veces. Sólo hay que adoptar técnicas que permiten ahorrar agua y que ya se utilizan en otras zonas campesinas.<sup>8</sup>

## F. DEL PROYECTO AL MODELO

En vista de la tendencia decreciente de la curva de productividad de la tierra, las innovaciones tecnológicas introducidas en el proyecto de la municipalidad del Cusco parecen tener dos efectos positivos: una marcada elevación de la curva y una baja de la tasa de disminución de la productividad.

Los datos empíricos recopilados en el proyecto no permiten llegar a conclusiones irrefutables, aunque los primeros resultados parecen confirmar esa hipótesis. El proyecto recién se comenzó a ejecutar hace dos años y aún no se ha hecho un cálculo, aunque sólo fuese aproximado, de la relación costo-beneficio de las inversiones que supone.

Si las nuevas prácticas son tan beneficiosas, cabe preguntarse por qué los campesinos no las adoptaron antes. Es posible que lo hayan hecho porque no las conocían, pero en realidad estas innovaciones no son totalmente novedosas en la agricultura andina. Constituyen, más bien, un rescate de tecnologías antiguas. En la antigüedad se construyeron muchas obras de infraestructura en las laderas, con zanjas de infiltración y terrazas. Ahora se trata de reconstruir esa infraestructura, pero con el apoyo de tecnologías mucho más desarrolladas y en un contexto social distinto. Estas prácticas forman parte del acervo cultural andino, y cabe pensar que se fueron perdiendo con el paso del tiempo.

La economía puede ofrecer otras respuestas. En primer lugar, es posible que el costo económico no se justifique en términos de los beneficios. La tasa interna de rentabilidad puede ser baja en relación con la tasa de descuento intertemporal de los campesinos. Este desequilibrio puede deberse a que la variación de la productividad sea muy reducida o a que la pobreza de los campesinos implique una preferencia muy marcada por la

<sup>8</sup> Véanse los trabajos publicados por el Proyecto PRODERM, entre otros van der Zel (1989); van Immerzeel y J. Nuñez del Prado (1991).

percepción inmediata de ingresos. Su supervivencia a corto plazo puede ser el objetivo más importante de sus acciones.

En segundo lugar, es posible que haya un problema de coordinación social. Aunque las zanjias de infiltración y la forestación ofrezcan beneficios individuales, los campesinos no tienen incentivos para realizar los gastos que exigen. La razón de fondo es que estas obras de infraestructura son un "bien público". Las organizaciones comunales tienen la capacidad de administrar diversos bienes públicos (caminos, parcelas comunales, agua) pero, al parecer, no pueden producir nuevos bienes de esta índole.

Tampoco hay datos que sustenten alguna de estas hipótesis y se podría pensar que todas ellas tienen algo de cierto. La no adopción de estas innovaciones se debería, en parte, a la falta de conocimientos, en parte a la pobreza de los campesinos y, asimismo a deficiencias de la organización campesina.

Si esta interpretación es correcta, los factores que deben tenerse en cuenta para la difusión de estas prácticas son evidentes. Hay que ejecutar estos proyectos como si fueran bienes públicos. El Estado debe financiar, organizar e imponer tareas. Es posible que el éxito del proyecto de la municipalidad del Cusco se deba a que fue diseñado, organizado, financiado y ejecutado por un gobierno local.

En las comunidades campesinas andinas hay una tradición muy arraigada de administración simultánea de bienes privados y bienes públicos. En estas comunidades la producción y la distribución obedecen a decisiones individuales y colectivas. Esta organización colectiva le confiere una gran viabilidad económica a la adopción de innovaciones en la producción de bienes públicos.

El proyecto de la municipalidad del Cusco se ha convertido en un modelo de desarrollo de la agricultura campesina de los Andes, puesto que produce bienes públicos sobre la base de innovaciones tecnológicas e institucionales. El efecto sobre la productividad campesina a largo plazo es positivo, porque ésta depende de la infraestructura que se cree para la conservación de los recursos naturales a nivel de las cuencas. Y esa infraestructura es un bien público. La productividad microeconómica depende del manejo integral de la cuenca.

Las innovaciones que se adoptan en este caso son tecnológicas, porque se proponen nuevas formas de manejo de los suelos y el agua a nivel de la cuenca, que difieren de las prácticas actuales. También son institucionales, pues el gobierno local se convierte en empresario en la producción de bienes públicos (construcción de terrazas y de zanjias de infiltración, y arborización de la cuenca).

## G. POTENCIAL Y REPRODUCCIÓN DEL MODELO

Dadas sus características, el modelo que ofrece el proyecto examinado en este documento da posibilidades de profundizar el proceso de introducción de innovaciones institucionales. Además, podría contribuir al creciente incremento de la productividad campesina, siempre que se incluyeran las siguientes actividades:

### a) Capacitación

Habría que prestar más atención a la difusión de las innovaciones propuestas en el proyecto. Los campesinos deben aprender las nuevas técnicas de conservación de suelos y ahorro de agua, de producción de plántulas y de organización de viveros forestales. Asimismo, habría que reducir el costo del aprendizaje, mediante la disminución de costo de la información y la experimentación.

La capacitación sobre temas financieros también es esencial. Si un gobierno local no tiene la capacidad de generar proyectos y evaluarlos no podrá hacer lo que hizo la municipalidad del Cusco.

### b) Desarrollo institucional

En un proyecto destinado a elevar la productividad mediante la adopción de nuevas técnicas de manejo de suelos y agua, la escuela rural tendría que desempeñar un papel importante de enseñanza, desarrollo y difusión. También puede ser una instancia de integración de las nuevas técnicas generadas fuera de la comunidad y de origen interno.

Las escuelas rurales suelen contar con recursos para realizar esta tarea (granjas experimentales, huertos, profesores calificados), pero su capacidad de transmisión de conocimientos tecnológicos y sobre el medio ambiente está subutilizada.

Las universidades regionales también pueden desempeñar un importante papel. En el proyecto analizado se utilizaron los resultados de investigaciones realizadas en la universidad del Cusco y en otra región del Perú, en Cajamarca, también se han ejecutado proyectos sobre medio ambiente vinculados al trabajo de investigación de la universidad regional. Como el manejo de cuencas plantea problemas generales y específicos, la investigación debe ser interdisciplinaria, lo que no siempre ocurre en las universidades regionales.

En suma, hay que introducir innovaciones a nivel de la metatecnología, es decir, hay que desarrollar nuevas tecnologías para producir tecnologías. A su vez, esto supone la creación de nuevas instituciones, puesto que el desarrollo rural exige instituciones más desarrolladas, tanto del Estado como del mercado.



**SEGUNDA PARTE**

**POBRES URBANOS Y PRODUCTIVIDAD:  
ALGUNOS CASOS NACIONALES**



## **Capítulo VII**

### **POBRES URBANOS Y PRODUCTIVIDAD: ÁREAS DE INTERVENCIÓN**

En las páginas que siguen se presentan las principales ideas propositivas y conclusiones extraídas de un conjunto de estudios nacionales realizados en la región durante el año 1992. Dichos estudios evalúan los avances recientes de algunos programas públicos y acciones privadas que tienen por objeto elevar la productividad de sectores urbanos de bajos ingresos, y han sido preparados por la CEPAL en el marco de la III Conferencia Regional sobre Pobreza, realizada en Santiago a fines de noviembre de 1992.

#### **1. Contexto general**

Durante la década de 1980 aumentó considerablemente la proporción del total de pobres de la región correspondiente a pobres de las zonas urbanas. Según proyecciones de cifras de 1986, en 1989 habría habido en la región alrededor de 103 millones de pobres urbanos y 79 millones de pobres rurales; en 1986 cerca de 55% del total de pobres vivía en zonas urbanas (CEPAL, 1992, p. 43).

La pobreza urbana se deriva en gran medida de la heterogeneidad estructural y de la agudización del desempleo urbano registrado en los años ochenta. En el período 1950-1980, se observa que, a diferencia de lo sucedido en los países desarrollados, la absorción de fuerza de trabajo a consecuencia de la modernización no logró modificar la proporción de trabajadores empleados en los sectores tradicionales. Esto se vio agravado por la evolución del empleo en la década de 1980, en que el desempleo urbano pasó de 6% a más del 9%; en términos absolutos, el número de desempleados se duplicó.

En la misma década la creación de empleo en las empresas privadas medianas y grandes disminuyó en el sector moderno urbano, y aumentó en las empresas pequeñas y entre los trabajadores por cuenta propia no profesionales. Esto produjo un desplazamiento de la fuerza de trabajo hacia sectores de menor productividad, lo que tuvo efectos sociales regresivos. Por lo tanto, la evolución del empleo y de los ingresos demuestran

que las consecuencias del ajuste y de la transformación productiva en los años ochenta recayeron en especial en los estratos medios y populares, lo que acentuó la falta de equidad que el patrón previo de desarrollo ya había generado. La acelerada migración del campo a las ciudades, el sostenido crecimiento demográfico y la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, que habían sido factores de presión en el empleo urbano, en la última década se vieron agudizados por la crisis, la reconversión y las políticas de ajuste.

Por una parte, los **asalariados urbanos** se vieron afectados en la década pasada por una reducción de sus ingresos y su capacidad de consumo y, a la vez, por una mayor inseguridad laboral; los salarios reales de este sector descendieron, en algunos países, en porcentajes cercanos al 50%. El deterioro de las condiciones de vida también ha afectado de manera significativa a la población no asalariada, en cuyo caso la pobreza tiene aquí una expresión **territorial**, puesto que se concentra en poblaciones con viviendas mínimas, asentamientos de "sitios y servicios", asentamientos de radicación o erradicación, o conventillos. Es importante señalar que en estos casos la situación habitacional está estrechamente relacionada con otros indicadores sociales, como la disponibilidad de servicios de salud, la tasa de mortalidad infantil y la educación. Así, por ejemplo, se da una relación inversa entre la variable "porcentaje de viviendas con alcantarillado" y el número de habitantes por médico (CEPAL, 1990). Por otra parte, la pobreza tiene una expresión **productiva**, asociada a una limitada capacidad para generar ingresos.

El análisis que se presenta a continuación se centra en tres grupos afectados de distintas formas por la pobreza: los jóvenes desempleados de bajos ingresos, los microempresarios de bajos ingresos y las mujeres pobres.

## **2. Programas de capacitación para jóvenes urbanos desempleados de bajos ingresos en Chile**

Los jóvenes de las zonas urbanas que no estudian ni trabajan representan, en América Latina y el Caribe, una proporción mayor que a principios de los años ochenta y se concentran en hogares de bajos ingresos, lo que constituye un indicador de riesgo de marginalidad y vulnerabilidad sociales.

En el estudio sobre el caso chileno se indica que existe un grave problema de desempleo juvenil, puesto que los jóvenes son el grupo etéreo que, sobre todo en sectores de menores ingresos, se ve más afectado por este fenómeno. Se señala además, que el desempleo juvenil constituye hoy en día un importante obstáculo para el desarrollo social, que a mediano plazo se convertirá en un problema estructural, dada la vulnerabilidad sociolaboral de la juventud popular urbana, la precaria situación de los jóve-



nes en el mercado del trabajo y el círculo vicioso existente entre el desempleo y la marginalidad. En el marco de estos problemas, se describen los avances logrados en los programas recientemente creados para capacitación de jóvenes, cuyo principal destinatario es la juventud popular urbana.

En el estudio se analizan cuatro instituciones creadas en el período 1990-1993, que se ocupan de la capacitación y la integración de los jóvenes: el programa de capacitación y empleos para jóvenes del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), el Instituto Nacional de la Juventud y los organismos técnicos de ejecución de la municipalidad de Santiago.

Uno de los puntos en que se hace hincapié en el estudio, en relación con la necesidad de optimizar el impacto de los programas de capacitación para jóvenes desempleados de bajos ingresos, es **la articulación del aspecto docente y el aspecto empresarial**. Esto significa que la capacitación no sólo debe ocuparse de la transmisión de conocimientos productivos, sino también del desarrollo de la capacidad de gestión, administración, dirección y comercialización. Se trata no sólo de formar buenos técnicos, sino de que, además, éstos tengan iniciativa empresarial y estén en condiciones de incorporarse a una economía dinámica y diversificada. Se ha propuesto, incluso, convertir los organismos técnicos de ejecución (OTE) en centros de capacitación y unidades productivas **a la vez**. Esto permitiría atacar simultáneamente varios problemas que se han suscitado en los programas de capacitación de jóvenes urbanos de bajos ingresos en Chile, entre otras cosas mediante la colocación de estudiantes en empresas para su práctica laboral, el financiamiento de los organismos técnicos de ejecución y el incremento de la motivación de los estudiantes al permitirles participar en las utilidades.

También es importante la difusión selectiva de la oferta estatal a los posibles beneficiarios. En ese contexto, en el estudio del caso chileno se propone crear un registro de información sobre las actividades de capacitación de jóvenes, que realizan las instituciones mencionadas, lo que mejoraría la coordinación institucional y permitiría dar a conocer a los grupos de menores ingresos los servicios disponibles. Dado que los posibles beneficiarios provienen de medios pobres, **la difusión** de la oferta de programas de capacitación juvenil es insuficiente. Urge, además, una divulgación eficaz, centralizada, tanto a través de la televisión como de las organizaciones de base. En el estudio se propone que el Instituto Nacional de la Juventud desempeñe funciones de difusión de los servicios, de capacitación de jóvenes de bajos ingresos y de captación de nuevos alumnos, actuando como intermediario entre la demanda y los organismos ofertantes. De esta manera, puede evitarse el desgaste al que se expone el joven que tiene que recurrir a varias instancias para informarse, inscribirse y realizar todos los trámites burocráticos necesarios. El Instituto Nacional de la Juventud podría contar con un

banco de datos especializados que contenga información administrativa y sustantiva. Esto podría complementarse con la orientación de los potenciales beneficiarios hacia áreas específicas de capacitación, a cargo de un equipo que evalúe permanentemente las posibilidades laborales en el ámbito del Estado y de la empresa privada.

De capital importancia resulta el apoyo que puede prestar la empresa privada a los programas de capacitación de jóvenes desempleados. En el estudio se destacan las enormes brechas que se han ido creando entre la juventud desempleada y el mundo de la empresa formal. Se observa, al respecto, que para la empresa resulta caro contratar a alguien que desconoce el oficio, tiene problemas emocionales propios de su edad y no sabe relacionarse en el ámbito laboral; que los empleadores discriminan a los jóvenes de sectores populares, y que la masificación de la educación secundaria, sumada a los valores difundidos por los medios de comunicación de masas, conducen al menosprecio del trabajo manual y fabril, en favor del trabajo de oficina y en el sector terciario en general.

El sector privado conoce mejor la capacidad demandada de la comunidad empresarial. Su aporte no debería limitarse a la difusión de información y el apoyo financiero, sino que podría incluir también la provisión de materiales de capacitación; además, debería autorizar a los trabajadores capacitados a dedicar algunas horas a la semana durante la jornada de trabajo, a transmitir sus conocimientos a los alumnos. Sin embargo, es evidente que estas iniciativas no van a surgir espontáneamente de la empresa privada. Por lo tanto, la conjunción de esfuerzos entre las instituciones de capacitación y la empresa privada exige, previamente, una mayor **comunicación** entre esta última y los jóvenes de los sectores populares. Esta comunicación deberá establecerse por iniciativa de las instituciones de capacitación, pues son ellas las que pueden actuar como vínculo entre los empleadores del sector privado y los jóvenes de bajos ingresos.

En síntesis, entre las principales recomendaciones caben destacar las siguientes: habría que establecer un sistema de difusión de información, orientado a los jóvenes de bajos ingresos, a fin de facilitarles el acceso inicial a las instancias de capacitación; para facilitar dicho acceso habría que crear un organismo que sirva de intermediario del modo menos burocratizado posible entre los jóvenes interesados y los servicios públicos de capacitación, con el objeto de evitar el desgaste y la desmotivación iniciales por exceso de tramitación o falta de orientación pertinente, y habría que procurar gradualmente que los servicios de capacitación sean también unidades productivas, a fin de reforzar la motivación, combinar los aspectos teóricos y prácticos del aprendizaje, y propiciar el autofinanciamiento.

### **3. Políticas de apoyo a los microempresarios urbanos: en Colombia y El Salvador**

#### **a) Complementación institucional**

En vista de la importante contribución que puede hacer la microempresa a la reducción de la pobreza y la creación de empleo urbano, distintos agentes institucionales deben realizar actividades concertadas con el objeto de dar impulso a programas productivos para dicho sector. La colaboración de distintas instituciones adquiere particular urgencia cuando se desea combinar una política de lucha contra la pobreza con políticas productivas. En tal caso, los siguientes elementos revisten una importancia estratégica:

- i) servicios y programas estatales de capacitación que preparen y orienten a microempresarios y a quienes puedan actuar como tales en el futuro, y que asesoren en la formación o el fortalecimiento de microempresas;
- ii) políticas productivas de apoyo a las microempresas y las pequeñas empresas en las áreas del crédito, la tecnología y los mercados, a fin de hacerlas más viables, sustentables y competitivas;
- iii) educación popular impartida por el sector solidario privado, con la colaboración de organismos no gubernamentales e instituciones religiosas, en la que se estimulen a los sectores urbano-marginales o urbano-informales a tomar conciencia de su situación y se les den a conocer las posibilidades de poner fin al círculo vicioso de la pobreza;
- iv) asesoría del sector empresarial privado en aspectos vinculados a la eficiencia, la especialización y la promoción de las pequeñas empresas y las microempresas y, sobre todo, con el objeto de fortalecer los vínculos entre el sector empresarial formal y la microempresa.

En el estudio sobre el tema se indica que en 1990 la microempresa absorbía en Colombia a 24.7% de la población económicamente activa; se trata de empresas de hasta 10 trabajadores que representaban el 87.3% del total de establecimientos.<sup>1</sup> De allí que se haya convertido en un área prioritaria de acción del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y que el Estado haya convocado a distintas entidades públicas y privadas que realizaban actividades de apoyo a la microempresa, a fin de incrementar su impacto y su cobertura mediante un elemento de articulación, el Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa.

---

<sup>1</sup> En el estudio sobre este tema se define la microempresa como una unidad productora de bienes y servicios, de carácter permanente, en la que existen una incipiente diferenciación del capital y el trabajo y una escasa división de tareas, y se aplican métodos de producción tradicionales que suponen un mayor coeficiente de mano de obra que de capital.

En El Salvador, según datos oficiales, el porcentaje de población económicamente activa urbana informal aumentó del 37.5% en 1988 al 50% en 1989, y se estima que alcanzó al 52.4% en 1990. Por otra parte, en el estudio sobre el caso salvadoreño se indica que el 54% de la población ocupada en 1989 trabajaba en empresas con menos de cuatro empleados y que, de este contingente, el 31% lo hacía en empresas con un solo trabajador. En el estudio se estima también que alrededor del 60% de los trabajadores por cuenta propia se encuentra bajo la línea de pobreza.

En los estudios presentados sobre el SENA en Colombia y las instituciones de capacitación en El Salvador se señala que, en el caso de países con un alto componente de población urbana ocupada en empresas no formales, la transformación productiva **con equidad** debe tener, como uno de sus ejes centrales, el fomento sostenido y concertado de la productividad del sector microempresarial por parte de distintas instituciones, sobre todo del sector empresarial moderno, los organismos sociales del Estado y el sector privado solidario. El hecho de que los criterios de “productividad”, “competitividad” y otros similares comiencen a primar en los programas masivos de apoyo a la actividad de las microempresas no significa que valores como el apoyo solidario o el alivio a la pobreza queden desplazados por una lógica empresarial, sino que en los sectores urbanos de baja productividad **no puede prescindirse ni de la lógica de la productividad ni de la lógica de reducción de la pobreza.**

En el caso de los programas de apoyo a la microempresa lo anterior significa que, si no se identifican ni consideran los factores condicionantes objetivos de la inversión institucional, del costo para el beneficiario y de la estructura de capacitación y asistencia técnica, las actividades destinadas a generar empleo y crear o fortalecer microempresas puede ejercer una influencia muy limitada en la productividad. A fin de incrementarla efectivamente convendría realizar lo siguiente:

- i) identificar actividades y agentes para un programa masivo de apoyo a la economía popular urbana, así como productos y servicios que se adecuen a dicha economía y que puedan ser altamente competitivos;
- ii) destinar recursos a programas masivos de capacitación en el sector de microempresas y complementarlos con la concesión de créditos en condiciones preferenciales para la creación de la infraestructura productiva;
- iii) adoptar mejores mecanismos de comercialización y ofrecer capacitación oportuna sobre la gestión a personas empleadas por cuenta propia, microempresas y empresas asociativas, a fin de que estas últimas puedan incrementar sus ingresos y su acceso al crédito;
- iv) eliminar obstáculos legales mediante la creación de un registro mercantil único y, en el ámbito tributario, fomentar exenciones temporales, la concesión de bonificaciones por número de empleados y la determinación de un nivel mínimo debajo del cual se estaría exento de tributación.

b) **Coordinación necesaria para la prestación de apoyo a las microempresas**

La prestación de apoyo con el objeto de incrementar la productividad de las microempresas urbanas no sólo exige una complementación de los distintos agentes involucrados, sino también la coordinación entre todos los participantes en el proceso que abarca del aprendizaje a la ejecución de actividades productivas. En primera instancia, es imprescindible **articular los distintos elementos que inciden en la competitividad de la microempresa**, sobre todo la capacitación, el acceso al crédito, la asistencia técnica y la comercialización. En el estudio del caso de Colombia, por ejemplo, se señala que según las conclusiones de las evaluaciones de impacto, las microempresas que logran mejores resultados en términos de incremento de ingresos y generación de empleo son aquellas que reciben apoyo de programas combinados de asesoría, capacitación, crédito, comercialización y asistencia técnica. En un comienzo, el apoyo del SENA a las microempresas se hizo mediante el programa de capacitación empresarial social urbana, destinado a dotar a los pequeños productores de conocimientos administrativos mínimos, pero se comprobó que esto era insuficiente, dadas las restricciones para acceder a los mercados de insumos y productos, a la tecnología y al crédito; la estructura legal desfavorable, y a la falta de seguridad social. Se comprobó, además, que la escasez de capital de trabajo y fuentes de financiamiento limitaba las oportunidades comerciales; que si se recurría a fuentes extrabancarias de crédito había que pagar intereses de usura; que el empleo de técnicas inadecuadas provocaba problemas relacionados con la calidad, la cantidad y la puntualidad en la entrega de los productos, lo que restringiría el acceso al mercado, y que la falta de un ordenamiento legal impide tanto el acceso al mercado como al crédito. En vistas de todo esto, el SENA ha proyectado innovaciones para mejorar su programa de atención integral a la microempresa, incluidas las siguientes actividades: creación, en conjunto con organizaciones no gubernamentales, de centros de desarrollo productivo, que asesoren a la microempresa en el diseño de productos, de un servicio de orientación tecnológica; establecimiento de servicios crediticios alternativos y complementarios por medio de convenios con diferentes instituciones financieras, que permitan ampliar la cobertura y eficacia de los servicios crediticios actuales, y fortalecimiento de organizaciones de base integradas por microempresarios, sobre todo mediante la constitución de fondos rotatorios de crédito para sus miembros administrados por sus propios dirigentes.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> El Centro de Apoyo a la Microempresa de El Salvador ofrece un posible modelo de articulación. Dicho centro ejecuta un programa en el que se combina el crédito y el ahorro obligatorio con la capacitación y la prestación de asistencia técnica.

Otro mecanismo de articulación que se describe en el estudio sobre instituciones salvadoreñas de apoyo a la microempresa urbana es el establecido por la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE). En este caso, **la articulación consiste en una estructuración coherente de los cursos que se ofrecen a microempresarios urbanos.** Luego de comprobarse que había un problema de dispersión y falta de racionalización de la oferta de programas de capacitación en dicho país, el FEPADE ha logrado articular estudios de mercado, servicios de orientación ofrecidos por la empresa privada, capacitación de instructores en función de dicha orientación y evaluación del efecto de los programas en el empleo de sus beneficiarios. La articulación entre estos distintos componentes ha permitido racionalizar la oferta de cursos a los microempresarios urbanos de El Salvador.

En los estudios sobre Colombia y El Salvador se **otorga particular importancia a la armonización del aprendizaje y el desarrollo de la capacidad empresarial.** En el caso colombiano, en los últimos años el programa de microempresas del SENA se ha propuesto lograr un cambio de actitud en el microempresario, sustituyendo el proceso de enseñanza y aprendizaje por un proceso de desarrollo empresarial, basado en técnicas de formación en el trabajo, y eliminando los cursos, las clases, los maestros, los profesores y los instructores. Estos últimos han sido reemplazados por docentes que actúan a la vez como asesores, facilitadores y coordinadores. En sesiones de trabajo y talleres se realizan tareas concretas vinculadas al desarrollo de las microempresas. De esta manera, además de los conocimientos técnicos necesarios y propios de cada actividad, es importante que a través de la capacitación también se transmitan técnicas que permitan desarrollar su capacidad de gestión a los potenciales microempresarios, vale decir, una real capacidad de manejo empresarial.

Por otra parte, es importante articular la oferta de cursos de los programas de capacitación con la demanda real existente en el mercado de trabajo. En esta área es de utilidad tanto el apoyo informativo y prospectivo de la empresa privada, como la creación de un sistema de seguimiento de los beneficiarios de los programas una vez que se incorporen al mercado laboral. En el estudio sobre El Salvador se señala que es necesario reforzar los programas de apoyo a las microempresas con información adecuada sobre ramas y actividades presentes en el mercado, posible demanda de actividades y productos, y opciones tecnológicas y de comercialización. Este tipo de información permite a los directores y administradores de programas reducir el riesgo en los proyectos de producción o comercialización de bienes o servicios, independientemente del tamaño de la unidad productiva.

#### **4. Proyectos productivos para mujeres pobres: el caso de "Manos del Uruguay"**

Uno de los grupos más vulnerables de la sociedad es el constituido por las mujeres pobres, especialmente aquellas que además son jefas de hogar. Sin embargo, se han destinado escasos recursos públicos a financiar programas de fomento de la productividad de las mujeres pobres y existen pocos programas regulares, en los que se les otorgue primordial importancia. Habitualmente la mayoría de los beneficiarios de los programas de capacitación de trabajadores por cuenta propia, microempresarios y jóvenes desempleados son varones. Esto puede obedecer a prejuicios arraigados, según los cuales el desempleo de los hombres es más grave que el de las mujeres y el espíritu empresarial necesario en las microempresas es más común entre los varones.

El caso de la red de cooperativas de mujeres artesanas conocida como "Manos del Uruguay" constituye, sin duda, un claro ejemplo de la posibilidad de constituir organizaciones productivas integradas por mujeres de bajos ingresos y con escasa capacitación, que a la larga redunden en un aumento sostenido de sus entradas. La red está integrada por una central de servicios con unos 100 funcionarios y 18 cooperativas que agrupan a unas mil artesanas provenientes de un centenar de grupos ubicados en 40 localidades. Por sus niveles de empleo y ventas, "Manos del Uruguay" es una de las empresas más importantes del Uruguay, especialmente como fuente de empleo para mujeres en el interior del país. La empresa se ha mantenido durante 25 años en un país donde muchas empresas que comenzaron en mejores condiciones en cuanto a capital, ubicación y calificación de la mano de obra quedaron en el camino. La ventaja competitiva de "Manos del Uruguay" ha sido la creación de un producto original, mediante la recreación y modernización de técnicas artesanales del campo uruguayo, su comercialización en nichos de mercado con alto poder adquisitivo y la obtención de ganancias que le permiten hacer frente a los gastos que supone su dispersión geográfica y el proceso de capacitación.<sup>3</sup>

Pese a que los salarios de "Manos del Uruguay" han sido bajos, les han permitido aumentar sus ingresos y mejorar sus condiciones de vida a las artesanas, no sólo por la seguridad que ofrece una remuneración equi-

<sup>3</sup> Las ventas de "Manos del Uruguay" en el mercado nacional aumentaron de 600 000 dólares de los Estados Unidos en 1975 a alrededor de 2 millones en 1991, en tanto que las exportaciones se incrementaron de 200 000 dólares a un millón en el mismo período (en 1986 superaron los 2.2 millones de dólares). La ampliación de las ventas se ha dado paralelamente a un crecimiento sostenido del volumen de producción y el número de horas trabajadas. También cabe destacar el incremento de la productividad: mientras en 1975, con mil artesanas, las ventas ascendían a 800 000 dólares, en 1991, con 700 artesanas, éstas alcanzaron a 3 millones de dólares.

valente por lo menos a un salario mínimo, sino también por los beneficios sociales (asignación familiar, seguros de salud y de desempleo, aguinaldos, licencia y primas, jubilación), y la participación en distribuciones esporádicas de utilidades. Todas éstas han sido ventajas significativas para mujeres que no tenían experiencia previa de trabajo ni alternativas de empleo similares en su medio.

Esta actividad, aunque restringida a un pequeño número de beneficiarios, ha permitido en 25 años un gran desarrollo personal, técnico y laboral; asimismo, ha evolucionado a partir de lo que fue sobre todo un movimiento de acción social, con un importante componente de trabajo voluntario, hasta convertirse en una gran empresa, y una instancia de participación y crecimiento de las mujeres involucradas. Todo lo anterior es especialmente relevante en el caso de las mujeres pobres, que no sólo se ven marginadas por su situación socioeconómica, sino también por la discriminación en función del sexo. La participación en una labor que, además de aumentar sus ingresos, les permite incorporarse a un proyecto exitoso, les ayuda a superar simultáneamente diversas limitaciones. En este sentido, los efectos positivos en relación con la calidad de vida de las mujeres pobres no se limitan al incremento de sus ingresos (productividad); también se extienden al desarrollo psicosocial y la participación ciudadana.<sup>4</sup> “Manos del Uruguay” es, por lo tanto, una actividad de efecto sinérgico, que apunta a distintas necesidades a la vez. Según el estudio sobre este caso, el desarrollo personal y el cambio cultural de las artesanas se refleja en su actitud ante la sociedad, y en su capacidad y disposición para tomar iniciativas. El crecimiento personal se manifiesta en los testimonios de las artesanas, en la forma en que resuelven sus conflictos familiares y en la crianza de sus hijos. Con frecuencia, en las localidades del interior del país se recurre a las integrantes de “Manos del Uruguay” cuando se desea organizar actividades colectivas, porque se valora su experiencia en el trabajo grupal y su capacidad de organización y gestión.

## **5. Racionalidad empresarial y gestión social**

Todos los estudios reseñados en estas páginas coinciden en que las instituciones que prestan asistencia a los microempresarios y a los jóvenes desempleados deben orientar sus esfuerzos a la ejecución de actividades que ofrezcan posibilidades productivas en el mediano plazo. Como se indica en el estudio sobre Colombia, las microempresas que pertenecen a

---

<sup>4</sup> La labor de capacitación realizada por “Manos del Uruguay” ha permitido la incorporación de las artesanas a tareas de dirección, campo en el que han ido asumiendo gradualmente responsabilidades en las áreas de planificación y control de la producción, gestión financiera, manejo de materias primas, y ejecución de proyectos de extensión comunitaria.



las áreas económicas más dinámicas y sólidas, desde el punto de vista del mercado, presentan condiciones más favorables para que la acción institucional sea eficaz y productiva, lo que excluye las formas más precarias de supervivencia que no alcanzan a tener una "racionalidad económica". Por lo tanto, la acción de las instituciones de apoyo no puede ser indiscriminada, sino que debe centrarse en categoría de microempresas que, por su nivel de desarrollo interno o por su inserción en mercados sectoriales o regionales, tengan un potencial similar de desarrollo.

En el documento sobre El Salvador también se insiste en que hasta ahora se ha tendido más a asegurar la supervivencia de los beneficiarios, mediante actividades económicas "minimalistas", que a incorporarlos a actividades rentables y competitivas. En el caso de las microempresas, se hace hincapié en la necesidad de sustituir el discurso solidario por un discurso productivo, para lo cual hay que determinar el potencial de desarrollo de cada área y sus exigencias a fin de aprovechar las ventajas que permitan responder a los efectos de liberalización del mercado y de la reconversión productiva, y beneficiarse de ellos.

En el caso de "Manos del Uruguay" se conjugan la racionalidad empresarial y una racionalidad de tipo autogestionaria o cooperativa; esta última se refleja en su organización interna, en las características del capital, y en el hecho de que los beneficios se consideran un medio para elevar el nivel de vida de la mujer en el interior del país.<sup>5</sup> Así es como desde 1981 las artesanas comienzan a participar cada vez más en la dirección de la empresa y pasan a integrar la Comisión Directiva. Hoy está planteada una reestructuración cuyo objetivo es dotar de una mayor autonomía a las regiones, y asignar a las cooperativas funciones empresariales que hasta ahora estaban centralizadas. Sin embargo, no se renuncia, a los criterios empresariales, pues esta reestructuración se basa en un plan de capacitación laboral destinado a crear una "cultura de la calidad y de la productividad", que contribuya a que las unidades del sistema sean rentables. El objetivo de la descentralización es fomentar el desempeño de **funciones empresariales** eficaces en las cooperativas, para lo cual se les transferiría, entre otras cosas, la propiedad y la administración de las materias primas y la venta del producto terminado a la Central de Servicios.

Cabe destacar en este caso **la combinación de la racionalidad empresarial y formas cooperativas de producción**. "Manos del Uruguay" demuestra que, con "imaginación empresarial" y una buena utilización de nichos en distintos mercados es posible compatibilizar los objetivos empresariales y sociales en la unidad productiva. Si bien en este caso se trata de una iniciativa privada a una escala relativamente reducida, no

---

<sup>5</sup> En el ámbito social, "Manos del Uruguay" se propuso desde un comienzo realizar una labor que no se limitara a las artesanas que integran la empresa, sino que se hiciera extensiva a las comunidades en que viven.

hay razón para descartar la posibilidad de prestar apoyo a programas públicos análogos de mayor alcance. **La productividad de los pobres urbanos puede elevarse mediante distintas combinaciones de la racionalidad empresarial y objetivos sociales, sobre todo mediante el aprovechamiento de “nichos” de mercados que permitan una inserción competitiva.** Si algo puede aportar la apertura de mercados a la productividad de los pobres urbanos es precisamente la ampliación de los espacios comerciales a los que los productores pueden incorporarse y que les ofrecen mayores ventajas y posibilidades de incrementar las utilidades. El caso de “Manos del Uruguay” demuestra, precisamente, cómo pueden aprovechar la apertura de mercados los sectores productivos artesanales y cooperativos, siempre que ésta se complemente con **creatividad empresarial.**

En el estudio de las actividades de capacitación de jóvenes iniciadas en Chile, se proponen diversas combinaciones de aprendizaje y desarrollo de la capacidad empresarial. Para ello se propone transformar los organismos técnicos de ejecución encargados de impartir los cursos de capacitación en unidades productivas, y a fin de que sean sólo administradores de fondos. Cada organismo impartiría capacitación en sus áreas de especialización como empresa productiva. Esta transformación podría tener efectos que permitirían simultáneamente avanzar en varias áreas a saber: integrar la capacitación laboral a la práctica en el lugar de trabajo, sin tener que recurrir al apoyo externo de empresas; reforzar el espíritu colectivo y empresarial en los alumnos, mediante una participación proporcional en las utilidades; realzar notablemente la motivación de los alumnos para aprender, dado que esto se traduciría de manera inmediata en incrementos de la productividad y mejores ingresos, y utilizar los fondos aportados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo y el BID para capital inicial, pero con miras al autofinanciamiento a mediano plazo.

También es importante, que las instituciones de apoyo asuman progresivamente funciones de **gestión social.** Como se indica en el estudio del caso salvadoreño, en el que se analiza la labor realizada recientemente por un amplio conjunto de instituciones públicas y privadas que en El Salvador capacitan a trabajadores urbanos del sector informal, es necesario introducir criterios “gerenciales” en la mayoría de los programas. La **privatización** en este campo debe entenderse en un sentido específico, como incorporación de la racionalidad empresarial a programas que durante mucho tiempo han operado con un discurso “participacionista” o “asistencialista”. Los desafíos a los que se enfrentan estos programas no se limitan a la superación de los resabios burocráticos, asistenciales o voluntaristas. Además, se requiere un nuevo tipo de “activador social” que contribuya a fomentar, desde la prestación de asistencia a los pobres urbanos (microempresarios y jóvenes desempleados sobre todo) una **política de proyectos productivos.**

Dicha política exige responder a la **demanda de los microempresarios y los jóvenes desempleados** conforme a su potencial de capitalización. Es importante que las instituciones **operen en respuesta a la demanda de los pobres urbanos**, pero a la vez hay que convertirla en **oferta de proyectos productivos, viables y sustentables**, ya se trate de demanda de crédito, de tecnología, de capacitación o de asistencia técnica. En este marco, el “activador social” no sólo deberá otorgar prioridad a los proyectos que tengan más viabilidad y rentabilidad, sino que además deberá asesorar a los potenciales beneficiarios en la formulación y gestión de proyectos viables y rentables.



## Capítulo VIII

# CAPACITACIÓN PARA EL EMPLEO DE LA JUVENTUD POPULAR URBANA

## INTRODUCCIÓN

El estudio que presentamos a continuación tiene tres objetivos. En primer lugar, dar a conocer la crítica situación laboral de los jóvenes urbanos de bajos ingresos en Chile, que constituye un cuello de botella para el desarrollo social. Se afirma, en este sentido, que el estilo de desarrollo por el que ha optado el país difícilmente permitirá superar los graves rezagos existentes en materia de integración social, si no se presta atención a las limitaciones actuales en materia de movilidad social y ocupacional de los jóvenes de bajos ingresos.

En segundo lugar, y a la luz de dicha problemática, el presente estudio tiene por objeto presentar una síntesis y un balance de los programas más importantes concebidos en los últimos años, en los ámbitos estatal y municipal, para enseñar a los jóvenes urbanos de bajos ingresos técnicos y oficios productivos. No se pretende analizar todos los programas que forman parte de la oferta pública de servicios de capacitación para jóvenes, sino sólo algunos de ellos, que resulten significativos en términos de cobertura y que se hayan comenzado a ejecutar recientemente, y determinar su potencial para integrar a jóvenes de bajos ingresos al mundo productivo.

Por último, y sobre la base de las dos primeras partes, se proponen algunas posibles líneas de acción que permitirían, a mediano plazo, aprovechar al máximo los recursos destinados a la capacitación de jóvenes urbanos de bajos ingresos. Entre las principales recomendaciones cabe destacar las siguientes: establecer un sistema de difusión de información, orientado hacia jóvenes de bajos ingresos, con el objeto de facilitar su acceso inicial a las instancias de capacitación; centralizar las actividades de enlace entre los destinatarios y la oferta pública de capacitación en un solo organismo, no burocrático y capaz de establecer una comunicación horizontal con ellos, y procurar que las unidades de capacitación se vayan

convirtiendo gradualmente también en unidades productivas, a fin de realzar la motivación, combinar aspectos teóricos y prácticos del aprendizaje, y contribuir al autofinanciamiento.

#### **A. JUVENTUD E IMPRODUCTIVIDAD: UN CUELLO DE BOTELLA PARA EL DESARROLLO SOCIAL EN CHILE**

El desarrollo social es un proceso dinámico, en el que los adelantos logrados en materia de crecimiento económico y productivo de la sociedad se traducen en una mejor calidad de vida del conjunto de la población. Cuando una sociedad tiene una estructura productiva dinámica, pero esto no se refleja en el nivel de bienestar ni en la inserción laboral de ciertos sectores de la población, nos encontramos frente a un patrón de desarrollo que se caracteriza por un desequilibrio entre el crecimiento y el bienestar social.

En este sentido lo sucedido en Chile en el último decenio puede ser un buen ejemplo. Por una parte, en los últimos años se observa un crecimiento sostenido de la economía. Por otra, amplios sectores sociales siguen presentando altos niveles de improductividad y los contrastes con los sectores más productivos son mayores que en décadas anteriores.

Uno de los sectores afectados por estos contrastes y rezagos son los jóvenes de sectores populares, es decir, de bajos ingresos. Existe, además, una marcada discrepancia entre el promedio de años de estudio de este segmento social y sus posibilidades de inserción laboral. Esta situación difiere claramente de la de generaciones precedentes, puesto que se ha profundizado la brecha entre el potencial productivo, y la productividad real. La juventud de los sectores populares cuenta con un desarrollo educativo bastante alto si se lo compara con sus pares de generaciones anteriores, pero también presenta los niveles más altos de subempleo y desempleo en el actual modelo de desarrollo. Esto significa que la juventud popular constituye una de las expresiones más elocuentes de los cuellos de botella que se evidencian en la aplicación de este modelo.

El objeto del presente capítulo es formular un diagnóstico sobre la situación productiva de la juventud popular en Chile, dada la relación de exclusión del mercado del trabajo o de precaria integración. En cierto modo, este fenómeno constituye el punto débil del modelo de desarrollo vigente en Chile y, por lo mismo, exige que se le otorgue especial atención. De allí que el presente estudio no se limite a un diagnóstico crítico de la situación y dé a conocer algunos programas públicos, mediante los cuales se procura afrontar de una manera novedosa el problema de la baja productividad de los jóvenes de bajos ingresos en el Gran Santiago. El desafío que se le plantea al Estado, al menos en lo que respecta al área social, es dar impulso a programas que tengan por finalidad crear posibilidades de incrementar la productividad. Sólo si esto ocurre podrá darse

una situación en que este cuello de botella del modelo de desarrollo vaya desapareciendo gradualmente.

### **1. Vulnerabilidad sociolaboral de la juventud de los sectores populares**

Si bien el crecimiento de la economía ha redundado, en los últimos años, en una disminución de la tasa de desempleo, la mayoría de quienes han ocupado los nuevos puestos de trabajo han sido adultos. Con ello se perpetúa un patrón según el cual son los jóvenes quienes se ven menos beneficiados por las nuevas oportunidades de empleo.

En la actualidad, el desempleo en los sectores juveniles representa la mitad del total, pese a que los jóvenes constituyen sólo el 20% de la fuerza de trabajo. Mientras la tasa de desempleo de los adultos se ha reducido al nivel "normal" de la década de 1970 (4%), la de los jóvenes asciende a un 13%.

A las dificultades de los jóvenes para encontrar empleo se suman los problemas relativos al tipo de trabajo que consiguen. En términos generales, los jóvenes de sectores populares desempeñan oficios de muy baja productividad. Un gran número de jóvenes no ha podido terminar sus estudios secundarios o bien tales estudios no les ofrecen ventajas significativas en la búsqueda de empleo. Muchos jóvenes sienten que el futuro laboral que les espera es poco atractivo. Por lo tanto, se quedan en las esquinas de las poblaciones a la espera de un mejoramiento de la situación económica que les permita seguir estudiando y luego poder conseguir un buen trabajo, lo que en la mayoría de los casos nunca sucede.

Estos jóvenes provienen de familias que corresponden al 40% más pobre de la población del país y suman más de 200 mil. Por lo tanto, el Estado y la sociedad tendrán que tomar medidas para ampliar sus posibilidades productivas **sin recurrir a la creación artificial de puestos de trabajo**, sino ofreciendo oportunidades para que los jóvenes afectados por la precariedad del empleo, la cesantía obligada o el desempleo tengan mayores posibilidades de inserción social y laboral. Como se intenta demostrar más adelante, la forma más concreta de responder a las necesidades de los jóvenes es ofrecerles alternativas para capacitarse en función de las opciones productivas, a fin de que puedan mejorar su calidad de vida, lo que también tiene efectos más duraderos.

La precaria inserción productiva de los jóvenes de bajos ingresos debe, además, interpretarse en el contexto histórico en que este fenómeno se agudiza. En el período 1975-1985 las tasas generales de desocupación ascendieron prácticamente al triple de los promedios históricos. Esto puede atribuirse a factores estructurales, a un incremento anormal de la oferta de trabajo, a un déficit de demanda de mano de obra o a una combinación de diversos factores. Las altas tasas de desocupación se reflejaron en la disponibilidad de grandes contingentes de mano de obra calificada en

el mercado, debido a lo cual los recursos humanos no constituyeron una limitación para las empresas que conforman el aparato productivo. Por otra parte, los cambios introducidos en la legislación laboral incrementaron esa disponibilidad y dieron origen a relaciones laborales asimétricas entre empresarios y trabajadores. La acción del Estado en el período mencionado estuvo orientada a paliar situaciones alarmantes de desempleo, entre otras cosas mediante programas laborales asistenciales, que ofrecían subsidios a los trabajadores cesantes, pero sin incorporarlos al sistema productivo.

Cabe reconocer que en los últimos años se observa una importante reducción del desempleo, en particular en 1989, año en que las cifras se aproximaron a las tasas históricas. Sin embargo, esta reducción no es igual en todos los sectores que constituyen el mercado del trabajo, dado que se registran **altas tasas de desempleo entre las mujeres y los jóvenes**. En el caso de los jóvenes, las acciones prioritarias del Estado en el campo social deben orientarse sobre todo a crear oportunidades de inserción económica y social, mediante actividades de capacitación que permitan a los jóvenes competir en mejores condiciones por los puestos de trabajo derivados del crecimiento de la economía. Esto no puede limitarse a la retórica de la buena voluntad ni al discurso de la solidaridad; además, hay que capacitar a los jóvenes beneficiarios en el marco de una economía competitiva y de mercado.

Otro fenómeno que influye significativamente en la precariedad laboral de los jóvenes de bajos ingresos es la alta incidencia del trabajo informal urbano en la estructura del empleo. El sector informal abarca las siguientes categorías: empleadores, empleados y obreros de empresas de menos de cinco personas (incluidas las de los sectores de comercio y servicios cuando no existe contrato de trabajo), y trabajadores por cuenta propia, con la excepción de profesionales, técnicos y familiares que realizan trabajos no remunerados. La alta incidencia de la informalidad laboral entre los jóvenes urbanos de bajos ingresos es una importante manifestación del carácter heterogéneo del actual proceso de modernización que vive el país, en virtud del cual un alto porcentaje de la fuerza de trabajo sigue teniendo una muy baja productividad. La composición de la fuerza de trabajo refleja este problema. Como indican Fuentes y Meneses (1990), el sector informal, cuya existencia responde a un fenómeno de tipo estructural, absorbe a alrededor del 25% de la fuerza de trabajo, presenta pocas fluctuaciones coyunturales y, contrariamente a lo que tiende a pensarse, tiene una relación inversa con el desempleo abierto. Según encuestas de empleo realizadas por el Programa de Economía del Trabajo (PET) (Schkolnik y Teitelboim, 1989), el sector informal del Gran Santiago absorbió en 1989 al 23% de la fuerza de trabajo. (Véase el cuadro VIII.1.)

La notable incidencia del trabajo informal en las áreas urbanas también se refleja en el alto porcentaje de población ocupada que trabaja en



Cuadro VIII.1  
COMPOSICIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO EN EL GRAN SANTIAGO  
(En miles)

	Junio de 1989	Porcentaje
Fuerza de trabajo	1 983.8	
Ocupados	1 654.0	100.0
Sector formal	1 162.0	70.3
Sector informal	381.0	23.0
Servicio doméstico	111.0	6.7
Desocupados <sup>a</sup> (excepto los programas especiales de empleo)	329.8	
Cesantes con trabajo Trabajadores ocasionales		
Cesantes sin trabajo Trabajadores ocasionales	220.1	
Personas que buscan trabajo por primera vez	39.7	
Programas especiales de empleo Desocupados (incluye programas especiales de empleo)	329.8	
Inactivos <sup>b</sup>	1 496.0	
Interesados en trabajar	430.8	
No interesados en trabajar	1 128.3	

Fuente: M. Schkolnik y B. Teitelboim, "Encuesta de empleo en el gran Santiago", documentos de trabajo, N° 69, Santiago de Chile, Programa de Economía del Trabajo (PET), junio de 1989.

<sup>a</sup> Esta categoría está integrada por personas que ya han trabajado, pero que no están trabajando.

<sup>b</sup> Esta categoría está integrada por personas en edad de trabajar que no están trabajando.

las empresas que emplean de dos a cinco personas y que en 1989 reunían al 18.2% de los trabajadores en el Gran Santiago (Schkolnik y Teitelboim, 1989).

En la encuesta del PET (véase el cuadro VIII.2) se observó que el grupo más afectado por la precariedad del empleo es el integrado por jóvenes de 15 a 19 años de estratos bajos. En 1988, el 37% de los jóvenes empleados de este tramo de edad trabajaba en el sector informal y otro 10% estaba adscrito a programas asistenciales, que posteriormente fueron suprimidos. El 55.7% de estos jóvenes carecía de previsión y el 60% de los que desempeñaban un trabajo asalariado no tenían contrato de trabajo.

La situación ocupacional de los jóvenes de 20 a 24 años es levemente mejor: en 1988 sólo un 25% trabajaba en el sector informal o en programas asistenciales, el 23% no tenía previsión y el 27% de los asalariados trabajaba sin contrato.

Cuadro VIII.2  
**OCUPACIÓN POR TRAMO DE EDAD EN EL GRAN SANTIAGO**  
(Junio de 1988)

	Sector formal	Sector informal	Programas especiales de empleo	Total
15 - 19	52.9	37.1	10.0	100.0
20 - 24	74.5	23.0	2.5	100.0
25 - 29	75.3	22.6	2.1	100.0
30 - 39	70.1	26.7	3.2	100.0
40 - 49	62.2	36.6	1.2	100.0
50 - 59	63.2	34.2	2.6	100.0
60 - 64	65.3	34.7	0.0	100.0
65 y más	58.5	41.5	0.0	100.0
<b>Total</b>	<b>67.7</b>	<b>29.7</b>	<b>2.6</b>	<b>100.0</b>

**Fuente:** M. Schkolnik y B. Teitelboim "Encuesta de empleo en el gran Santiago", documentos de trabajo, N° 60, Santiago de Chile, Programa de Economía del Trabajo (PET), junio de 1988.

Uno de los factores que puede influir en la inserción laboral de los jóvenes es su nivel educativo. Por lo general, los integrantes más jóvenes de la fuerza de trabajo han abandonado prematuramente el sistema educativo y no tienen un oficio, por lo que están dispuestos a trabajar en el sector informal. En cambio, es probable que los adultos jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo con un mayor nivel de educación prefieran estar más tiempo desempleados en lugar de ingresar a actividades de dicho sector.

La precariedad laboral de los jóvenes se concentra en los adolescentes y en los estratos de bajos ingresos, lo que desdibuja los límites entre empleo y desempleo, contribuye a la inestabilidad laboral y refuerza el carácter cíclico de la desocupación de ese grupo.

## 2. El mercado de trabajo y los jóvenes

La recuperación del empleo iniciada en 1984 no ha tenido efectos homogéneos ni satisfactorios en todos los grupos etáreos. En el cuadro VIII.3 puede observarse que la tasa de desempleo es mucho mayor entre los jóvenes que entre los adultos. Cabe hacer hincapié en el hecho de que los jóvenes constituyen el 20% de la fuerza de trabajo del país y representan aproximadamente la mitad de los desempleados.

El desempleo de los jóvenes no responde solamente a situaciones recesivas. También se observa que en períodos de recuperación económica el índice pertinente se mantiene a un nivel muy alto. Eso es lo que ocurrió durante la reactivación económica de comienzos de la década de 1980, período en que la tasa de desocupación abierta de los jóvenes fue superior al 20%. A dicho porcentaje habría que sumar un 5% de la fuerza de trabajo

Cuadro VIII.3  
TASAS DE DESOCUPACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS A NIVEL NACIONAL  
(1970-1988)

	Desocupación abierta		Programas de emergencia		Desocupación total		Desocupados (miles de personas)	
	Jóvenes	Adultos	Jóvenes	Adultos	Jóvenes	Adultos	Jóvenes	Adultos
1970	9.9	5.1	0.0	0.0	9.9	5.1	71.1	99.4
1980	20.6	6.9	5.3	0.9	25.9	7.7	262.8	321.6
1982	30.5	15.8	5.7	2.3	36.2	18.1	422.8	698.7
1983	24.7	11.4	4.3	2.1	29.1	13.5	391.2	660.8
1984	25.2	10.3	2.7	1.5	27.9	11.8	365.2	572.0
1986	17.3	6.3	2.4	1.3	19.7	7.6	235.1	370.4
1988	14.3	4.2	0.7	0.3	15.0	4.5	152.2	191.1
1989	13.2	3.9	0.5	0.2	16.0	5.0	122.3	127.5

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Censo de población 1970, Encuesta Nacional del Empleo.

empleada en programas asistenciales, en tanto que el desempleo de los adultos se reducía notablemente. (Véase el cuadro VIII.4.) Algo similar ocurre en el actual período de "prosperidad económica" en el que, pese a una importante baja de la desocupación de los jóvenes (estimada en un 14%, según cifras oficiales de 1989, es decir en unos 120 mil jóvenes), ésta sigue equivaliendo a alrededor del triple de la tasa de desocupación de los adultos.

En el cuadro VIII.4 se observa también que la tasa de desocupación de las mujeres jóvenes ha sido sistemáticamente más alta que la de los varones en la última década. Se detecta un aumento significativo de la participación de las mujeres en el desempleo de los jóvenes, que actualmente corresponde a cerca del 40% del total, lo que se compara con un 30% a comienzos del decenio.

Como se observa en el cuadro anterior, el desempleo se concentra básicamente en sectores urbanos, tanto en el Gran Santiago como en otras grandes ciudades. En la Región Metropolitana se encuentra cerca del 38% de la fuerza de trabajo joven del país y se registra el 45% de la desocupación juvenil total, por lo que la capital es un medio extremadamente hostil para los jóvenes. En 1989, aproximadamente un 31% de los jóvenes cesantes (20 a 25 años) del Gran Santiago provenía del sector industrial, un 23% del sector comercio y un 26.5% del sector servicios. Con excepción de los obreros, los jóvenes presentan tasas de cesantía más altas que la de los adultos en todo tipo de oficios.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Información proveniente de un estudio basado en encuestas de ocupación y desocupación del Departamento de Economía de la Universidad de Chile (Alarcón, Pola y Wainer, 1990).

Cuadro VIII.4  
**TASAS DE DESOCUPACIÓN JUVENIL ABIERTA 1970-1988**  
*(Porcentajes)*

	Hombres	Mujeres	Total
1970			
Total	11.5	5.8	9.9
1980			
Áreas urbanas	23.9	20.8	22.8
Áreas rurales	10.9	11.9	11.0
Total	20.7	19.9	20.4
1982			
Áreas urbanas	35.8	30.7	33.9
Áreas rurales	17.5	19.9	17.8
Total	30.9	29.6	30.5
1984			
Áreas urbanas	28.4	30.7	29.3
Áreas rurales	8.5	13.6	9.3
Total	23.2	29.2	25.2
1986			
Áreas urbanas	21.1	19.8	20.6
Áreas rurales	4.1	8.6	4.6
Total	16.5	18.9	17.3
1988			
Áreas urbanas	15.8	18.9	16.9
Áreas rurales	3.1	7.6	3.7
Total	12.5	18.0	14.3
1989			
<b>Total</b>	<b>14.0</b>	<b>18.8</b>	<b>15.5</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Censo de población 1970, Encuesta Nacional del Empleo.

Pueden haber varios factores que expliquen la persistencia de bolsones de desempleo juvenil, pese a que el crecimiento de la economía en los últimos años permitió absorber mano de obra que durante largo tiempo permaneció desempleada. Una hipótesis probable es que no existe una perfecta "sustituibilidad" entre trabajadores jóvenes y adultos, lo que a su vez podría atribuirse a varias causas, a saber: exigencias específicas del trabajo, para el que se valora más la experiencia que la capacitación; existencia de costos específicos de capacitación y adiestramiento; restricciones legales, tales como horarios y duración de la jornada de trabajo, y discriminación derivada de la percepción que tienen los empleadores de las actitudes y motivaciones de los jóvenes ante el trabajo. También existe la posibilidad de que exista una discrepancia entre el nivel de educación, las expectativas de los jóvenes y sus posibilidades reales de conseguir un empleo.

### **3. Elementos que dificultan la inserción laboral de los jóvenes**

#### **a) Experiencia laboral y costo del adiestramiento**

La falta de experiencia es un factor diferenciador, que se suma a la escasa preparación que entrega la educación formal para encarar situaciones concretas de trabajo. Para las empresas que contratan personal joven, esto tiene diversos “costos” que se derivan de lo siguiente: la falta de experiencia o de un oficio, los problemas de desempeño propios de los jóvenes y su ignorancia de la forma de operar y de relacionarse en el ámbito laboral. En consecuencia, una de las causas de la persistencia del desempleo juvenil es que, desde el punto de vista de la oferta de empleo, un joven sin preparación es más “caro” que un mayor con experiencia previa.

#### **b) Discriminación**

La discriminación de los jóvenes en el mercado laboral podría deberse tanto a la percepción que tienen los empleadores de las actitudes y motivaciones de los jóvenes ante el trabajo, como de ciertas conductas juveniles en relación con éste. La actitud discriminatoria se funda en prejuicios que se han ido desarrollando a lo largo de muchos años de existencia de bolsones de marginalidad vinculada a conductas delictivas o anómicas de los jóvenes de estratos populares. Estos fenómenos confluyen en lo que podría denominarse “discriminación estadística”, en virtud de la cual se condena a todos los miembros de un grupo percibido como “conflictivo” (los jóvenes populares en general) sin que necesariamente lo sean.

#### **c) Características de la educación**

El nivel educacional de la población registró un notable incremento cuantitativo en las tres últimas décadas, lo que ha beneficiado en especial a los jóvenes. El hecho de que la mayoría de los jóvenes que integran la fuerza de trabajo tengan educación media o técnica indica que, aun cuando el nivel educacional de los jóvenes ha mejorado en forma significativa siguen teniendo dificultades para conseguir un empleo bien remunerado. Esto puede deberse a los siguientes factores:

- i) la formación que entrega el sistema educativo formal: tipo de educación que se imparte, tipo de habilidades y de destrezas que se desarrollan, y aspiraciones que van adquiriendo los jóvenes; por lo tanto, las deficiencias de los modelos educativos (entre otras, un sesgo anacrónico o enciclopedista) o el deterioro de la calidad de la enseñanza pueden tener efectos muy graves;
- ii) el hecho de que el haber completado la educación media ya no sea un factor diferenciador positivo de los jóvenes que buscan trabajo, en vista de que la inmensa mayoría la termina; por otra parte, esto significa que los jóvenes desertores de la enseñanza básica o media se incorporan al mercado de trabajo con una desventaja aún más grave;

- iii) la exigencia, derivada de la modernización de la economía, de que los trabajadores sean cada vez más calificados y tengan mayor experiencia;
- iv) el hecho de que a la masificación de la educación formal, especialmente de la enseñanza secundaria, se ha sumado la tendencia de la gran mayoría de los jóvenes a estudiar carreras humanistas, en lugar de optar por estudios técnicos y vocacionales en la enseñanza media, lo que dificulta su integración al mercado de trabajo al final de dicho ciclo. A su vez, esto se debe a lo siguiente:
  - la enseñanza secundaria de carácter humanista sólo tiene por objeto preparar a los estudiantes para cursar estudios superiores, lo que frustra a quienes no pueden hacerlo;
  - las legítimas aspiraciones derivadas del mayor nivel educativo y los valores que se dan a conocer en los medios de comunicación son característicos de la clase media, por lo que se menosprecia el mundo de la fábrica, del taller y del trabajo manual, y se prefiere el trabajo de oficina y de "cuello y corbata"; aunque el ingreso de un oficinista puede ser menor que el de algunos obreros especializados, los jóvenes prefieren trabajar en el sector terciario y parte de su precariedad laboral se deriva del exceso de oferta existente en esa área;
  - la falta de servicios de orientación vocacional y de difusión de información a los jóvenes sobre las alternativas que tienen en el mercado de trabajo; esto limita sus expectativas, reduce su movilidad en comparación con la de los adultos y prolonga el proceso de búsqueda de trabajo.

#### 4. Desempleo y marginalidad

El desempleo contribuye en gran medida a la distribución regresiva del ingreso. Por lo tanto, los sectores de la población cuya tasa de desempleo es mucho mayor que la media, son especialmente vulnerables cuando el modelo de desarrollo vigente aún no se ha traducido en una mayor equidad. En este sentido, la juventud popular urbana de Chile debe considerarse como uno de los sectores más expuestos a los efectos regresivos del desempleo. Cabe recordar que en Chile existe una relación inversa entre el índice de desocupación y la edad; éste alcanza un nivel muy alto entre los adolescentes (15 a 19 años), desciende progresivamente hasta llegar al punto más bajo en el tramo de 40 a 49 años, y vuelve a aumentar levemente en los tramos de edad posteriores. (Véase el cuadro VIII.5.)

##### a) Heterogeneidad del desempleo de los jóvenes

Los jóvenes desempleados no constituyen un grupo homogéneo ni en cuanto a su situación socioeconómica ni en cuanto a las características

Cuadro VIII.5  
TASAS DE DESOCUPACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS  
(Porcentaje)

Deciles de ingreso	15 a 19 años	20 a 24 años	Jóvenes	Adultos	Total	Porcentaje del total de desocupados correspondiente a jóvenes
1	55.3	46.0	49.1	27.0	32.7	38.7
2	46.1	26.8	33.6	9.9	15.9	53.9
3	33.9	22.2	25.7	9.2	13.9	53.2
4	26.0	18.2	20.4	6.3	10.3	55.9
5	22.1	17.3	18.5	6.0	9.3	54.4
6	15.6	12.9	13.4	5.9	7.9	45.7
7	26.6	14.4	17.0	4.3	7.5	57.6
8	14.6	11.1	11.7	4.0	5.5	41.6
9	20.0	12.0	13.4	1.9	3.7	56.9
10	21.8	9.2	10.2	1.8	2.7	40.1
<b>Total</b>	<b>31.0</b>	<b>18.6</b>	<b>21.6</b>	<b>6.8</b>	<b>10.2</b>	<b>49.1</b>

Fuente: Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), "Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)", Santiago de Chile, 1987.

del mismo desempleo. Vale la pena, por lo tanto, presentar algunas distinciones mínimas al respecto.

El desempleo de los jóvenes de sectores marginales suele deberse a una baja escolaridad, la incorporación temprana al mundo del trabajo, la pobreza familiar y las conductas anómicas. Este tipo de desempleo es muy común en todos los tramos de edad y también significa que muy probablemente los jóvenes de dichos sectores reproducirán la cultura y la marginación en la edad adulta. Esto supone, asimismo, la perpetuación de un círculo vicioso: por una parte, el desempleo acentúa la marginalidad y, por otra, ésta y su cultura operan como factores estructurales que dificultan la incorporación en el mercado de trabajo.

El desempleo transitorio afecta fundamentalmente a jóvenes con un mayor nivel de escolaridad y de ingresos relativos, que suelen incorporarse al mercado laboral en la edad adulta, pero tras un largo período de búsqueda y adaptación. En este caso, la discrepancia entre las expectativas creadas por el sistema escolar o la situación familiar, por una parte, y la falta de capacitación técnica que impide conseguir empleo en un sistema productivo dinámico y competitivo, por otra, unida a la falta de disposición para desempeñar trabajos que no están a la altura de las expectativas, dan origen a una nueva masa de desempleados o se traducen en una marcada inestabilidad laboral.

El desempleo friccional, por último, se da generalmente en jóvenes con alto nivel de escolaridad e ingreso familiar, por lo que constituye un fenómeno normal que responde a la búsqueda de un empleo de gran pro-

ductividad; por lo tanto, estos jóvenes no tienen una necesidad urgente de comenzar a percibir ingresos y, por ende, no se ven obligados a aceptar un empleo de menor productividad.

**b) Marginalidad social de los jóvenes**

La persistencia de altos índices de desempleo y trabajo precario en los sectores de bajos ingresos no es sólo un problema de exclusión ocupacional, pues se enmarca en el fenómeno más amplio de la marginalidad social. En el caso de los jóvenes, esta marginalidad se refleja sobre todo en lo siguiente:

- marginalidad habitacional, debido a la falta de ingresos propios;
- desorganización familiar, es decir incapacidad de formar una familia estable;
- conductas anómicas, sobre todo drogadicción y delincuencia.

La marginalidad no es sólo un síndrome estructural. También se manifiesta en modelos de comportamiento específicos, que en muchos casos refuerzan y prolongan la precaria situación de estos jóvenes. En muchos estudios se ha hecho hincapié en el problema de la masificación del fenómeno de la drogadicción y el alcoholismo entre los jóvenes. De hecho, en encuestas realizadas por el Arzobispado de Santiago en 1987 y 1989 se observó un aumento del consumo de alcohol y marihuana (16.9% y 11.9% de consumo regular, respectivamente).

**c) Desempleo y frustración relativa**

La desocupación no se limita a los jóvenes que son víctimas de la marginalidad social. Hay dos factores que confirman esta afirmación. Por una parte, el aumento de los índices de desocupación juvenil en las últimas décadas se ha dado paralelamente a un proceso de ampliación cuantitativa de los servicios educacionales. En segundo lugar, los datos disponibles indican que la desocupación afecta en particular a los jóvenes con mayor escolaridad relativa.

Debido a los efectos de la modernización y de la expansión de la educación, los jóvenes dedican hoy en día muchos más años que en el pasado al estudio formal, lo que no guarda relación con el ritmo de incorporación a empleos productivos. Esta discrepancia es más acentuada en el caso de los jóvenes con educación media completa e incompleta, grupo que presenta los índices más altos de desocupación. Esto da origen a una situación paradójica, pues la posibilidad de verse expuestos al desempleo aumenta junto con el nivel de educación entre los jóvenes con educación media y disminuye solamente entre aquellos que han cursado estudios superiores. Los resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (ODEPLAN, 1987) dan una tasa global de desempleo de un 17% para los jóvenes con educación básica incompleta; ésta aumenta a



un 25% en el caso de los que tienen educación media completa y baja a un 20% en el de los que han cursado estudios superiores.<sup>2</sup> Esto permite concluir que la creciente concentración de los estudiantes secundarios en el área científico-humanista no facilita la inserción ocupacional.

Si los índices de desempleo de los jóvenes con educación secundaria son especialmente elevados, cabe pensar que se enfrentan a un conflicto provocado por las aspiraciones creadas por su educación y las escasas posibilidades que encuentran en el mundo laboral. Esto contribuye a incrementar, a su vez, el porcentaje de desempleo "voluntario" de este segmento de población. Dicho desempleo se caracteriza por una prolongada búsqueda de trabajo, en espera de oportunidades que respondan a sus expectativas, y por una alta deserción laboral, debida a la insatisfacción con el empleo conseguido y una frustración que impide el diseño de estrategias racionales de incorporación al ámbito laboral. A esto se suma el hecho de que la enseñanza secundaria no ofrece la preparación necesaria para competir por puestos de trabajo. Debido a todo esto, la etapa de transición ocupacional es muy conflictiva, y una fuente de tensiones y frustraciones, por lo que se requieren políticas y programas que permitan superar el problema de la manera más "estructural" posible.

#### **B. ACTIVIDADES RECIENTES DE CAPACITACIÓN DE JÓVENES Y EXPERIENCIA ADQUIRIDA**

Los problemas laborales de la juventud urbana de bajos ingresos son, como se señaló en el capítulo anterior, cuellos de botella que dificultan el desarrollo y la modernización de la sociedad chilena. Para superar tales problemas se requiere, sin duda, la adopción de políticas coordinadas en varios campos, con el objeto de elevar la calidad de la educación formal (sobre todo de las escuelas públicas y municipales), estimular las inversiones en sectores productivos que puedan emplear a egresados de la enseñanza media y corregir algunos problemas específicos que forman parte del círculo vicioso de reproducción de la pobreza, sobre todo en el ámbito familiar.

Uno de los campos que ofrece un amplio margen de acción para la consecución de dichos objetivos es la capacitación de jóvenes para el empleo productivo por vía de mecanismos de formación no formales. Ésta es

<sup>2</sup> Estas proporciones son más altas en el caso de las mujeres: según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional hay un 67% de mujeres con estudios secundarios que se encuentran desempleadas, en tanto que según el Instituto Nacional de Estadísticas este porcentaje asciende al 77%. Los adolescentes desempleados suelen tener bajo nivel de educación; de hecho, sólo unos pocos tienen estudios secundarios, mientras una tercera parte de este grupo ni siquiera han terminado la enseñanza básica.

un área a la que en los últimos años se le ha otorgado gran importancia en muchos países de América Latina y que cuenta con una larga historia en sociedades industrializadas con tradición socialdemócrata. En el caso de Chile, existen servicios bien arraigados e institucionalizados de capacitación técnica, como el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP), pero lo que nos interesa en este caso es analizar nuevos mecanismos de capacitación de jóvenes urbanos de bajos ingresos en el contexto de una sociedad en proceso de cambio y de modernización de la estructura productiva. A diferencia de lo que ocurría en el pasado, puede considerarse que éstos corresponden al ámbito de la política social del gobierno o de sus instituciones descentralizadas y sus destinatarios son jóvenes de bajos ingresos que no logran incorporarse al mercado laboral.

Para el presente trabajo se analizaron cuatro servicios de capacitación de jóvenes en el Gran Santiago: el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y los organismos técnicos de ejecución (OTE) de la Municipalidad de Santiago.

### **1. Fondo de Solidaridad e Inversión Social**

El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) cuenta actualmente con un programa de capacitación y empleo que proporciona financiamiento para la ejecución de proyectos de capacitación y formación laboral de jóvenes de escasos recursos. Este programa tiene por objeto crear las condiciones necesarias para que los jóvenes más afectados por la marginación laboral y educacional adquieran, a través de una formación sistemática, hábitos y conocimientos que amplíen sus posibilidades de inserción laboral.

El programa financia proyectos de formación para el trabajo y capacitación ocupacional articuladas, es decir, proyectos en que se combina el desarrollo de capacidad de aprendizaje con la transmisión de técnicas específicas. La formación para el trabajo consiste en el desarrollo de todos los aspectos psicosociales que habilitan al joven para incorporarse al mundo del trabajo y se concentra en el proceso de cambio individual. La capacitación ocupacional, por su parte, es el componente del proyecto que consiste en la enseñanza de oficios específicos o técnicas para los que existe una demanda real. Además, se fomenta la ejecución de proyectos en los que se complementa el proceso formativo regular con ciertas actividades de práctica laboral fuera del lugar de capacitación, de preferencia en unidades productivas que correspondan a su área de especialización (empresas grandes y microempresas, talleres, explotaciones agrícolas, etc.).

Los proyectos tienen una duración que fluctúa entre seis meses y un año de capacitación sistemática, y los jóvenes reciben una pequeña beca mensual a lo largo del programa. Los beneficiarios de estos programas

son jóvenes de ambos sexos, de escasos recursos, preferentemente de 15 a 24 años de edad, que se encuentran fuera del sistema educacional regular, están desempleados o inactivos y presentan una situación de marginalidad económica y social. Esto último significa que los escasos recursos de que disponen y sus características psicosociales limitan sus posibilidades de inserción social y laboral.

El objetivo del programa de formación y capacitación del FOSIS es la preparación para el trabajo de un segmento de la población que se encuentra en situación de marginalidad económica y social. La primera etapa del programa consiste en un concurso público de proyectos que ofrezcan cursos de capacitación para el aprendizaje de oficios, elementos básicos de motivación y formación personal, y una práctica laboral supervisada. El FOSIS actúa en este caso como organismo coejecutor, y los oferentes son instituciones públicas y privadas (municipios, organizaciones no gubernamentales, etc.) que demuestren competencia en el área de formación psicosocial y que sean organismos técnicos de ejecución o establezcan convenios para la enseñanza de oficios. Se estima que en 1992 los beneficiarios de este programa ascendieron a 7 000.

En primer lugar cabe destacar en este programa la combinación de aspectos formativos y prácticos. Dados los rasgos socioculturales de la población beneficiaria, ambos componentes resultan indispensables para poner fin efectivamente al círculo vicioso de la improductividad. Existen serias deficiencias formativas que tienen su origen en varias fuentes: la deficiente calidad de la educación formal que han recibido los beneficiarios del programa y, sobre todo, su anacronismo, que le impide preparar a los estudiantes para su incorporación a un sistema productivo dinámico; los circuitos de reproducción de la marginalidad en la familia y el barrio en que viven y la imposibilidad de acceder a sectores productivos que exigen capacidad de aprendizaje. Debido a todo esto, los aspectos formativos (el aprender a aprender) son fundamentales, sobre todo en áreas en las que se prevé una transformación acelerada y un gran progreso técnico. Las aptitudes generales, como capacidad de adaptación y de trabajar en grupo, el pensamiento lógico y la actitud creativa, facilitan la transmisión de conocimientos más concretos.

En segundo lugar, la combinación de capacitación con práctica laboral en unidades productivas también es un mecanismo positivo que debería generalizarse. La práctica laboral combinada con el aprendizaje permite a los estudiantes adquirir conocimientos teóricos y prácticos en forma directa, y con una clara visión de la conexión entre capacitación y trabajo. Además, ofrece a muchos de ellos la posibilidad de incorporarse por primera vez al mundo productivo, posibilidad que tal vez no tendrían fuera del marco de un proyecto institucionalizado y reconocido por el FOSIS. De este modo, ya desde la etapa formativa comienza a romperse el círculo vicioso de la improductividad y la marginación.

Por último cabe destacar el sistema de convocatoria a concurso utilizado para la asignación de fondos del programa a proyectos específicos, y la posibilidad de recurrir a entidades municipales y organizaciones no gubernamentales como ejecutores directos. De este modo, el programa del FOSIS fomenta las iniciativas provenientes de distintos miembros de la sociedad civil y reduce, por lo tanto, la dependencia del Estado y el "asistencialismo". En la medida en que los posibles beneficiarios reciban información sobre los trámites necesarios para ejecutar proyectos financiados por el FOSIS, los mismos jóvenes de los sectores populares podrían participar activamente en este programa y el mecanismo de llamado a concurso también podría servir para romper el círculo vicioso de la improductividad y la marginalidad.

## **2. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo**

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) actúa como coordinador de los servicios de capacitación laboral y centro de información sobre la materia, y desempeña diversas funciones, tales como la publicación de llamados a licitación, la recepción de propuestas, la evaluación y adjudicación de los cursos, la firma de convenios, el pago de subsidios (fases lectiva y práctica) y la entrega de certificados.

El Programa de capacitación laboral de jóvenes del SENCE tiene por objeto facilitar la inserción económica y social de jóvenes con problemas de marginación laboral, mediante actividades de formación y práctica en el trabajo. Los beneficiarios son jóvenes de bajos ingresos, de preferencia de 15 a 24 años, que están cesantes, desempleados o inactivos y que no asisten a clases durante el día.

En cuanto a la estructura administrativa del Programa, existe un Consejo Nacional Consultivo, convocado a solicitud del Ministerio del Trabajo, e integrado por representantes de trabajadores y empresarios. La administración del Programa, de carácter descentralizado, se realiza por intermedio de instituciones públicas coejecutoras coordinadas por el Ministerio del Trabajo y en virtud de convenios específicos.

El Programa realiza convocatorias públicas para la presentación de propuestas de proyectos correspondientes a sus diversos campos de acción y subprogramas. El Programa está constituido por subprogramas de capacitación laboral, de incentivos a la oferta y de asistencia técnica. En 1992 el SENCE tenía a su cargo programas de aprendizaje alternado, de capacitación y práctica laboral y de capacitación para el trabajo independiente; según lo estimado, éstos beneficiarían a 28 000 jóvenes, mientras que en un plazo de cuatro años se esperaba beneficiar a alrededor del 50% de la población destinataria, es decir a un total de 100 000 jóvenes. Se estimaba que el costo de ejecución ascendería a 80 millones de dólares y que el financiamiento provendría en un 70% de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en un 30% del presupuesto nacional.

Tanto en el caso del programa de aprendizaje alternado como en el de capacitación y práctica laboral, el objetivo es el desarrollo de la capacidad necesaria para trabajar bajo las órdenes de otras personas y ambos se inician con una licitación pública en la que participan interesados que ofrezcan posibilidades de adquirir experiencia laboral como aprendiz en el caso del primero (6 a 12 meses) y experiencia en práctica laboral en el segundo (4 a 6 meses). Los oferentes deben ser, en el caso del programa de aprendizaje alternado, organismos técnicos de ejecución reconocidos por el SENCE, empresas y organismos técnicos intermedios reconocidos; en el caso del programa de capacitación y práctica laboral, los oferentes también pueden ser los organismos técnicos de ejecución que el SENCE reconoce. Se estimaba que en 1992 el primero de estos programas tendría unos 4 000 beneficiarios y el segundo unos 15 000, en su mayoría de 18 a 24 años.

El programa de incentivos a la oferta se subdivide en un programa de equipamiento y uno de perfeccionamiento docente. El objetivo del primero, es estimular la oferta de servicios de capacitación a este programa proveniente de los posibles ejecutores de proyectos de capacitación, y ofrecer recursos financieros para la adquisición de equipos educativos a instituciones que presenten propuestas de cursos. En dichas propuestas se podrán incluir solicitudes de equipos que serán consideradas como un proyecto específico y seleccionadas por un comité técnico integrado por expertos. Los equipos serán asignados bajo la fórmula de *leasing* y los recursos del programa se destinarán a facilitar la participación de los organismos de capacitación. A comienzos de 1992 se estimaba que, en virtud de este mecanismo se podrían equipar alrededor de 150 establecimientos en el primer semestre del año.

El programa de perfeccionamiento docente, tenía los mismos objetivos que el anterior, y las propuestas de cursos de capacitación podían consistir también en solicitudes de perfeccionamiento del personal que los impartiera. La licitación de los cursos de perfeccionamiento estaría a cargo del Ministerio de Educación; a comienzos de 1992 se estimaba ofrecer durante el primer semestre del año cursos de perfeccionamiento a 2 500 profesores.

El programa de asistencia técnica está destinado tanto a servicios de capacitación como a instituciones públicas. En el primer caso, se proporcionan fondos para la preparación, formulación y presentación de propuestas y cursos de capacitación, con el objeto de que se sometan a la consideración del programa proyectos en los que se tomen en cuenta los rasgos de la población destinataria, la heterogeneidad del sector productivo y la cobertura deseada. Se cuenta para ello con mecanismos para recopilar información que permita determinar si la institución solicitante de asistencia técnica la necesita efectivamente. Se preveía que este programa de dos años de duración se iniciaría en el primer semestre de 1992.

El segundo componente del programa apuntaba a la prestación de apoyo, a las instituciones públicas que participaban en el Programa, es decir el SENCE, el Ministerio de Educación, el FOSIS y las oficinas municipales de colocación.

### **3. Instituto Nacional de la Juventud**

El Instituto Nacional de la Juventud (INJ) tiene a su cargo el diseño de políticas relacionadas con los jóvenes en el ámbito gubernamental. El Instituto ejecuta varios programas, el más conocido de los cuales es el de "Oportunidades para los jóvenes" (PROJOVEN), destinado a capacitar para el trabajo, impartir educación y facilitar el desarrollo integral de los jóvenes de los sectores juveniles más postergados. PROJOVEN tiene cuatro áreas de acción, a saber:

- capacitación y práctica laboral en empresas,
- capacitación para el trabajo independiente,
- formación para el trabajo, y
- trabajo y aprendizaje alternados.

La combinación de estas cuatro áreas de acción concuerda con los criterios mencionados en relación con los programas del FOSIS, puesto que supone la complementación de aspectos formativos, de aprendizaje, de capacitación y la alternancia entre fases de capacitación y fases productivas.

En materia educacional, el INJ propone la ampliación y modernización de la educación técnica en 30 liceos científico-humanistas, y la modernización de los planes de estudio y de los equipos en 126 liceos técnicoprofesionales. Estas medidas permitirían crear un modelo inicial, susceptible de expansión posterior, mediante el cual los aspectos técnicos de la educación media podrían hacer una importante contribución a la incorporación de los beneficiarios al empleo productivo. Con esto se intentaría actualizar, en función de los cambios registrados en el campo laboral, la gama de cursos que se imparten en establecimientos educacionales donde estudian jóvenes de escasos recursos.

Por otra parte, el INJ cuenta con 27 proyectos de Centros de Desarrollo Juvenil que se están ejecutando en 109 regiones del país. En estos centros se otorga atención a la situación psicosocial de los jóvenes marginados, lo que se suma a programas específicos en el área del desarrollo juvenil.

En suma, el conjunto de iniciativas del Instituto Nacional de la Juventud constituyen un verdadero "mapa" de medidas destinadas a poner fin al círculo vicioso de reproducción de la improductividad de los jóvenes de bajos ingresos.

### **C. ACTIVIDADES DE LOS ORGANISMOS TÉCNICOS DE EJECUCIÓN EN LA MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO**

Los organismos técnicos de ejecución son entidades jurídicas autorizadas por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo para impartir capacitación ocupacional. Para ser reconocidos por el SENCE, los organismos deben cumplir con los siguientes requisitos:

- demostrar que la capacitación ocupacional forma parte de los objetivos contemplados en sus estatutos o normas;
- tener una oficina administrativa permanente en la región en que soliciten que se les autorice a impartir capacitación; e
- indicar, mediante declaración jurada, que disponen de la infraestructura necesaria para el adecuado desarrollo de sus actividades.

#### **1. Programas realizados en la Municipalidad de Santiago**

La Municipalidad de Santiago, de conformidad con los objetivos sociales del gobierno, ha estimado necesario participar en los programas de capacitación de jóvenes. Con tal objeto, creó una comisión mixta encargada de determinar su viabilidad e integrada por las entidades municipales del área social, la Dirección de Educación Municipal y la Secretaría de la Pequeña Empresa. Esta comisión determina las medidas que deben adoptarse para la creación de organismos técnicos de ejecución.

En términos jurídicos, la Municipalidad no está facultada para actuar como organismo técnico de ejecución, por ser una entidad social pública. Sin embargo, la Corporación para el Desarrollo de Santiago, organismo encargado de la gestión económica del municipio, cumple con los requisitos exigidos por el SENCE por ser una institución de derecho privado con personalidad jurídica, y por los fines y objetivos que figuran en sus estatutos. Por lo tanto, el SENCE autoriza a la Corporación para que actúe como organismo técnico de ejecución.

El proceso se inició con la selección de cinco establecimientos de la Dirección de Educación Municipal de Santiago que, por tener características afines al programa, sirven de sedes donde se imparten los cursos de capacitación. Con los recursos humanos de estos institutos técnico-profesionales, y con la asesoría de expertos del SENCE y profesionales de la Secretaría de la Pequeña Empresa, se estructuraron 31 cursos. El SENCE adjudicó 29 cursos de capacitación ocupacional a la Corporación para el Desarrollo de Santiago, junto con una suma que ascendía a 72 334 980 pesos.

Luego de un período de difusión sobre los cursos, se procedió a la inscripción de los jóvenes en las oficinas de colocación de las municipalidades correspondientes. En enero de 1992 se comenzaron a impartir seis

cursos en la sede del Liceo Comercial A31. En estos cursos, que tienen una duración de 150 horas cronológicas y un cupo de alumnos, se enseñan las siguientes especialidades: electricidad de automóviles, digitación y operación de computadores personales, contabilidad básica, dactilografía básica, instalaciones eléctricas domiciliarias y manejo de utilitarios en computadores personales.

En marzo de 1992 se iniciaron otros 23 cursos, en los que se inscribieron 570 jóvenes, un 60% de los cuales son varones y un 40% mujeres.

## **2. Problemas observados en la fase lectiva**

La inclusión de programas informales de capacitación en los establecimientos municipales de Santiago deja al descubierto importantes carencias y anomalías del proceso de enseñanza y aprendizaje, entre otras cosas en lo que respecta a la infraestructura, los equipos, los profesores y la burocratización de sus instancias directivas.

Para los cursos de 200 horas sobre computación los colegios cuentan con un computador por cada 20 alumnos; para las clases de secretariado, con máquinas de escribir mecánicas de los años cincuenta y setenta; para electricidad de automóviles y otros cursos de carácter técnico, con herramientas muy primitivas que alcanzan apenas para 10 alumnos por taller. Todo esto demuestra que los talleres son inadecuados y la tecnología obsoleta.

A esto se suma el empleo de métodos pedagógicos anticuados, puesto que los profesores explican todo en la pizarra, evalúan el rendimiento de los alumnos sobre la base de la memorización de los aspectos teóricos de cada disciplina. Esto permite deducir que los conocimientos adquiridos en las aulas (200 o 150 horas, pedagógicas) no responden a la situación y las exigencias laborales de las empresas. Los profesores dedican más del 70% de las horas a explicar teóricamente lo que los jóvenes podrían entender en un día si se contara con los equipos necesarios y mejores instructores.

## **3. Capacitación laboral combinada con práctica en empresas**

Si bien los empresarios acceden a recibir jóvenes en sus empresas, en general se resisten a dejarlos usar sus equipos. Por lo tanto, es muy común que los jóvenes que realizan su prácticas en empresas no puedan ocupar la maquinaria que debieran utilizar para ejercitarse, lo que se debe también a que los empresarios sólo quieren aprovechar estos recursos humanos para servicios menores. La situación varía en el caso de las pequeñas y medianas empresas, donde algunos empresarios se convierten en auténticos maestros medievales.



La práctica laboral es supervisada por un jefe directo, y los jóvenes están sujetos a las normas del código del trabajo y las exigencias que se le imponen a todo trabajador de una empresa. Algunas empresas otorgan un "beneficio" económico a los practicantes, que se suma a la beca del SENCE; otras, en cambio, los hacen trabajar más horas que las estipuladas en el convenio. No ha habido reclamos por pérdida de herramientas ni accidentes graves (antes de ingresar a las empresas, se les saca un seguro de vida a los alumnos), y no se recibieron quejas por indisciplina ni apatía. Por lo contrario, se reconoció la motivación de los becarios.

La evaluación de 120 alumnos en práctica indica que el 90% de ellos aprendió lo que tenía que aprender; que el 70% de ese 90% fue considerado apto para la vida del trabajo y que un 20% se quedó a trabajar en su lugar de práctica. Sin embargo, más del 75% de la población destinataria quedó preparada para trabajar, pero sin trabajo estable.

#### **4. Opiniones de los beneficiarios**

El programa ha despertado un gran interés en la población-destinataria. Para cada curso de 20 cupos se han inscrito en las oficinas municipales de colocación entre 35 y 40 alumnos. En el proceso de inscripción y entrevistas fue posible recoger algunas impresiones de los posibles beneficiarios, que se caracterizan en general por el escepticismo, la desconfianza y el fatalismo, actitudes que tienen su origen en la situación psicosocial de los jóvenes marginales de las áreas urbanas. El escepticismo y la desconfianza se reflejaron, por ejemplo, en la sospecha de que la convocatoria podía ser publicidad enmascarada de alguna empresa o casa comercial.

#### **5. Sugerencias para el mejor aprovechamiento de los recursos de los organismos técnicos de ejecución**

El costo de un curso adjudicado a un organismo técnico de ejecución asciende a 4 200 000 pesos. Por una parte, se acepta un máximo de alumnos, de 20 alumnos por curso, cada uno de los cuales recibe por concepto de locomoción y refrigerio la suma de 700 pesos diarios, que a lo largo de cinco meses de duración aproximada de la capacitación (etapa teórica y práctica en una empresa) da un total de alrededor de 77 000 pesos. Si esta cifra se multiplica por el número máximo de alumnos, el costo total es de 1 540 000 pesos. Por otra parte, el instructor o profesor recibe alrededor de 500 000 pesos, y los materiales didácticos por lo general no superan el 10% del costo total del curso (420 000 pesos en este ejemplo). En suma, queda un excedente de 1 740 000 pesos para efectos de administración, pago de sueldos de profesionales y otros. Si esta suma se multiplica por la

cantidad de cursos adjudicados a cada organismo técnico de ejecución, el excedente aprovechable aumenta proporcionalmente.<sup>3</sup>

De acuerdo a lo indicado, el costo puede desglosarse de la siguiente manera: 11.9% por concepto de honorarios de profesores, 10.0% por concepto de material didáctico, 36.7% por concepto de locomoción y refrigerio de los alumnos, y 36.7% por concepto de administración del organismo. Además, el SENCE debe sufragar gastos por concepto de consultores, evaluadores, publicidad, monitores y otros. Esto significa que los recursos para el programa se atomizan y se diluyen en gastos intermedios.

Para aprovechar al máximo los recursos disponibles existe la posibilidad de que los organismos técnicos de ejecución se conviertan, mediante los cursos, en unidades productivas y no sólo en meros administradores de fondos. En tal caso, los organismos adquirirían características de empresas en las que se "aprende haciendo", en las que se enseñarían los oficios correspondientes a su rubro. De esta manera, los fondos proporcionados por el SENCE y el BID se destinarían a dar el impulso inicial a los organismos, que luego tendrían que llegar a autofinanciarse en forma sostenida en su calidad de unidades productivas.

De este modo, el proceso de aprendizaje sería directo, pues los alumnos estarían desde el comienzo en un espacio donde se "aprende trabajando" y se "trabaja aprendiendo", y en el que los instructores serían simultáneamente maestros y jefes de talleres. Este sistema tendría las siguientes ventajas:

- no habría que buscar empresas en que los alumnos pudieran hacer su práctica, ni se correría el riesgo de generar empleo espúreo por esa vía;
- los destinatarios podrían participar en las utilidades de la empresa constituida por el organismo en forma proporcional al incremento de la producción aportado por los alumnos, lo que aumentaría su motivación;
- en la medida en que los alumnos se convirtieran desde el comienzo en "socios" de la institución, se fortalecerían también los aspectos formativos del aprendizaje;
- se evitaría el desperdicio de fondos en gastos por concepto de intermediación;
- se reduciría el riesgo de que los alumnos capacitados por los organismos técnicos de ejecución no encuentren trabajo en su área de especialización, pues los mismos organismos, como conjunto de unidades productivas, podría absorber a parte de los alumnos capacitados.

En síntesis, cada organismo podría contar con múltiples unidades productivas, y cada una de ellas podría enseñar los oficios que correspon-

---

<sup>3</sup> Cabe destacar que hasta 1992 se habían adjudicado 32 cursos a la Municipalidad de Santiago; más de 100, con un valor promedio de 4 600 000 pesos, al Instituto Nacional de Capacitación, y un número similar a este último a la Cámara Chilena de la Construcción.

dan a su rubro de producción. En tal caso, la capacitación constituiría el mundo laboral de los jóvenes durante la etapa de aprendizaje.

Hasta ahora los organismos dedican el grueso de sus energías a los trámites necesarios para que se aprueben sus propuestas de cursos y adjudicarse una proporción de éstos que responda a sus expectativas y los resultados de los cursos que se dictan no parecen cumplir con los objetivos del programa. La alternativa de transformar los organismos técnicos de ejecución en unidades productivas, con el objeto de dar mayor dinamismo al proceso de capacitación, supone un cambio en las distintas fases del proceso. En primer lugar, se destinan los recursos del proyecto a capital inicial y, en segundo lugar, se generan utilidades dentro de la unidad productiva, que sirven para el autofinanciamiento de los organismos y aportan ingresos a los destinatarios.

#### **D. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Los jóvenes que han cursado estudios secundarios no tienen necesariamente la preparación demandada por el sector productivo. En realidad, la educación media formal es cada vez más incapaz de ofrecer a los jóvenes oportunidades reales de movilidad e inserción laboral.

El sistema de educación para el trabajo todavía adolece de una notable desarticulación interna, que dificulta la focalización en los sectores más necesitados e impide el acceso expedito de los jóvenes al mercado laboral.

En relación con la coordinación de los programas públicos de asistencia social, urge mejorar la coordinación operativa entre los diversos programas de carácter social y educativo, por una parte, y las entidades que los ejecutan, por otra. No existen mecanismos que permitan un adecuado registro de información sobre las diversas actividades que se realizan y su oportuno seguimiento.

Esta falta de complementación interinstitucional y de registro de información reduce las posibilidades del Estado de orientar eficazmente un proceso integral de inversión bien focalizado, de evaluar sus resultados y de evitar "filtraciones" en el uso de los recursos.

Si a corto plazo es fundamental superar el problema del desempleo y subempleo de los jóvenes de bajos ingresos, a largo plazo hay que reestructurar todo el sistema de educación para el trabajo. Por lo tanto, habría que procurar que el sistema de capacitación y el escolar funcionen en forma articulada, lo que implica la adopción de medidas conjuntas y coordinadas en los siguientes campos: orientación metodológica, programas de estudio, sistemas de enseñanza modular, certificación homologable de los estudios realizados y participación alternada de los jóvenes en ambos sistemas. La capacitación y la enseñanza de oficios no pueden desligarse de la formación y el trabajo práctico durante el ciclo de aprendizaje. La transmisión de conocimientos teóricos, de herramientas cognitivas y de diver-

sas técnicas son elementos complementarios del proceso general de educación para el trabajo.

Existen diversas posibilidades de perfeccionar considerablemente la capacitación de los jóvenes de bajos ingresos. Una de ellas es centralizar las actividades de orientación en una sola entidad vinculada a la educación para el trabajo, con el fin de articular progresivamente las actividades de capacitación, la educación técnicoprofesional y las demandas del sistema productivo.

Otro aspecto importante de esta tarea es la difusión de información sobre la oferta de cursos de capacitación. Dado que el actual sistema de capacitación de jóvenes, tanto en el área ejecutiva como en la adopción de decisiones, está en manos de diversas instituciones públicas, religiosas y privadas, hay que establecer un sistema que dé acceso rápido a la información sobre los programas existentes. Son pocos los jóvenes pobres que están en condiciones de enterarse de estas modalidades de aprendizaje y capacitación para el trabajo a través de la prensa. En consecuencia, hay que tomar medidas para lograr una divulgación eficaz por otros medios (radios populares, televisión, etc.), para llegar a los sectores que realmente necesitan este tipo de apoyo y mediante su promoción en las organizaciones sociales de base.

También convendría que el Instituto Nacional de la Juventud que, por tener una estructura poco burocrática, por disponer de información sobre las necesidades y características de los destinatarios, y por sus mayores posibilidades de establecer un contacto más estrecho con los jóvenes de bajos ingresos, podría realizar las siguientes tareas: i) informar a los posibles beneficiarios sobre la oferta y los requisitos de los programas de capacitación laboral, mediante la aplicación de técnicas adecuadas de difusión; ii) servir de enlace entre los jóvenes y los organismos gubernamentales que cuenten con recursos para la ejecución de este tipo de programas, y ofrecer orientación laboral a los destinatarios, y iii) orientar las actividades de los jóvenes a determinadas áreas de estudio, mediante un equipo multidisciplinario que dé a conocer las necesidades de preparación laboral a las instituciones de capacitación del Estado, la Iglesia, el sector empresarial y otros.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Es posible que el Instituto Nacional de la Juventud tenga ciertas ventajas en comparación con instituciones gubernamentales como el SENCE y el FOSIS. En todo caso, no se trata de preferir a una de estas instituciones, sino de concentrar en una de ellas funciones complementarias de la capacitación como la difusión de información, la motivación inicial de los posibles beneficiarios, y la prestación de apoyo a las redes sociales necesarias para que los destinatarios aprovechen efectivamente la oferta de cursos. El FOSIS o el SENCE podrían coordinar las actividades más estrechamente relacionadas con la capacitación, en tanto que el Instituto Nacional de la Juventud podría hacerse cargo de las complementarias.

En vista de lo anterior, es importante fortalecer las oficinas del INJ a escala comunal, para que actúen como interlocutores válidos de los jóvenes, por una parte, y de las oficinas de empleo y capacitación a nivel de los gobiernos locales, por otra. En la práctica es muy importante que haya un solo lugar donde los jóvenes de bajos ingresos con problemas de inserción laboral puedan acudir a solicitar información. El riesgo de desmotivación de estos jóvenes por tener que recurrir a distintos organismos gubernamentales es muy alto, dada la escasez de recursos para movilizarse, y el fatalismo y la desconfianza que ya forma parte de la actitud de este grupo social. Por ello es adecuado que el INJ canalice las solicitudes de capacitación para el trabajo, y actúe como intermediario con las instancias pertinentes, a fin de simplificar los trámites necesarios.

Para desempeñar tales funciones el INJ tendría que disponer de los recursos para capacitar a su personal; establecer un banco de datos, un sistema de seguimiento y evaluación de los programas en curso y un sistema de información y difusión, y contar con animadores o trabajadores sociales que puedan colaborar en el proceso de postulación, tramitación y motivación de los posibles beneficiarios.

Como se señaló en la sección anterior, convendría también determinar la viabilidad de convertir los organismos técnicos de ejecución en unidades productivas y no sólo en meros administradores de fondos. Cada organismo impartiría capacitación en los campos en que se especialice en el área productiva, lo que podría tener importantes efectos sinérgicos.



## **Capítulo IX**

# **PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA MICROEMPRESA DEL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE DE COLOMBIA**

## **INTRODUCCIÓN**

En este documento se presenta una descripción del Programa de Atención Integral a la Microempresa del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia, en la que se recoge la experiencia acumulada durante casi 15 años. En primer término, se ofrece una visión retrospectiva de la evolución metodológica y didáctica del proceso de atención a las unidades productivas del sector informal urbano.<sup>1</sup> En la segunda parte del documento se analiza la participación del Estado y del sector privado en los programas de desarrollo de la microempresa en Colombia, y se examinan los resultados obtenidos. Por último, se presenta un diagnóstico y una evaluación de las actividades del SENA y se exponen, a manera de conclusiones, algunas ideas que pueden servir de ayuda a las entidades de formación que prestan asistencia a la microempresa y que procuran ampliar su productividad, con el fin de incrementar los ingresos y elevar el nivel de vida de los beneficiarios.

## **A. COLOMBIA, EL SENA Y LA MICROEMPRESA**

### **1. Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia**

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia es una entidad adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que cuenta con re-

<sup>1</sup> En el texto se utilizan indistintamente las expresiones “unidad productiva”, “unidad productiva informal” y “pequeña unidad de producción”, como sinónimos de “microempresa”, puesto que en Colombia se ha generalizado su uso.

cursos propios, provenientes del aporte que, por ley, hacen los empleadores (2% de su nómina mensual). Su objetivo principal es promover el desarrollo de los recursos humanos del país, en todas las actividades económicas y a todo nivel, por medio de la formación profesional.

La labor del SENA consistía en un comienzo en la formación de trabajadores para las empresas del sector formal de la industria; posteriormente, extendió su acción a los demás sectores de la economía, y a los niveles intermedios y directivos de las empresas. En 1972 comenzó a prestar asistencia al sector informal, mediante programas móviles urbanos y rurales.

El SENA tiene 9 814 funcionarios, correspondientes a las siguientes categorías: personal administrativo (3 928), instructores de tiempo completo (3 145) e instructores de tiempo parcial (1 311). Además, cuenta con los servicios de 1 430 docentes contratados por períodos fijos.

El SENA atiende al 96% de los municipios del país, por intermedio de 20 oficinas regionales y 112 centros de formación. La capacitación corresponde a 61 categorías ocupacionales, 238 especialidades y 3 250 cursos o actividades de formación. Ésta adopta las siguientes modalidades: formación en centros, promoción profesional popular, formación abierta y a distancia, formación en la empresa y divulgación tecnológica.

Los beneficiarios de la acción del SENA son personas que no tienen ninguna calificación técnica, que necesitan actualizar o perfeccionar sus habilidades y conocimientos, o que necesitan adquirir las habilidades, los conocimientos y las actitudes necesarias para desempeñar adecuadamente funciones directivas.

## **2. La microempresa en Colombia**

### **a) Antecedentes**

A comienzos de la década de 1950 la mayor parte de la población de Colombia (el 70%) vivía en el campo. En vista de que uno de los factores que impedía el desarrollo empresarial del país era la falta de mano de obra calificada, en 1957 se creó el SENA con el fin de que las empresas del sector moderno de la economía pudieran contar, en todos los niveles ocupacionales, con trabajadores capacitados.

En sus primeros trece años, el SENA se consolidó y dio una respuesta efectiva a la empresa colombiana en el campo de la formación profesional. Durante ese período la situación del país cambió radicalmente, puesto que se invirtió la distribución geográfica de la población, de tal manera que en 1970 la mayoría de su población vivía en zonas urbanas. Este fenómeno respondió, en gran medida, a la industrialización y la mecanización agrícola, pero principalmente a la violencia política que vivió el país en los años sesenta y que se tradujo en una fuerte corriente migratoria del campo a la ciudad.



Como consecuencia de este fenómeno, surgieron cinturones de miseria alrededor de las grandes ciudades. La situación económica y social que vivió el país a comienzos de la década de 1970 indujo al Estado y al SENA a ofrecer capacitación a la creciente población marginal urbana, con el objeto de incrementar sus ingresos y elevar su nivel de participación social.

El Estado fue reconociendo gradualmente la existencia del sector informal de la economía, en un comienzo como un posible medio para solucionar el problema de falta de ingresos de parte de la población más pobre y, más adelante como un elemento importante del desarrollo y el empleo. La microempresa, respuesta de los sectores populares a la falta de empleo y de ingresos, se convirtió para el SENA en un área de atención prioritaria.

A partir de los conceptos y principios clásicos de la formación profesional y con la experiencia adquirida en sus primeros años, el SENA asumió la tarea de atender a las pequeñas unidades productivas con la metodología y los métodos didácticos desarrollados para el sector formal. Inicialmente, la entidad ofreció capacitación técnica a los propietarios de las microempresas, con el fin de mejorar los procesos productivos y, de ese modo, incrementar sus ingresos. Sobre la base de las evaluaciones periódicas y de la experiencia adquirida, se desarrolló y se comenzó a aplicar una metodología denominada "capacitación empresarial social urbana", destinada a dotar a los pequeños productores de las herramientas administrativas mínimas para sacar adelante sus empresas. Con esa metodología sólo se logró racionalizar parcialmente los procesos productivos, en tanto que los microempresarios sólo quedaban capacitados para solucionar los problemas que dependían exclusivamente de su manejo de los recursos que tenían a su alcance.

El SENA concentraba todos sus esfuerzos en la microempresa, en un intento por modificar los factores internos que dependían de los microempresarios. Dado que rara vez se lograban los objetivos establecidos, en un proceso de reflexión y autocrítica, en el que participaron los microempresarios, se logró identificar y definir claramente los principales obstáculos para el desarrollo de la microempresa en Colombia. Éstos no provenían tanto de la propia microempresa, como de su entorno, vale decir, de factores que el microempresario no podía modificar.

Las restricciones y dificultades para acceder a los mercados de insumos y productos, a la tecnología y al crédito, unidas a una estructura legal poco favorable y a la falta de seguridad social, colocaban a la microempresa en una situación tal que para modificarla y perfeccionarla no bastaban las estrategias metodológicas y pedagógicas aplicadas hasta entonces.

Al comienzo de los años ochenta, el SENA empezó a desarrollar una metodología orientada a organizar a los microempresarios, como única alternativa viable para que logaran, de alguna manera, superar colectiva-

mente las dificultades y restricciones que les imponía el medio. La organización de los microempresarios les permitió negociar con los organismos del Estado los servicios que éstos les ofrecían. Tuvieron además, en alguna medida, la posibilidad de incidir en el medio para mitigar las dificultades que les impedían progresar.

Además, en los últimos años, el Programa de Atención Integral a la Microempresa del SENA ha orientado sus esfuerzos metodológicos hacia el logro de un cambio de actitud en el microempresario; por lo tanto, se sustituyó el proceso de capacitación por uno de desarrollo empresarial, basado en técnicas de formación en la acción. Asimismo, se eliminaron los cursos, las clases, los maestros, los profesores e instructores; estos últimos fueron reemplazados por docentes que actúan como asesores, facilitadores y coordinadores, que en sesiones de trabajo y en talleres logran, en conjunto con los microempresarios, objetivos concretos estrechamente ligados al desarrollo de las microempresas.

Actualmente el programa de microempresas del SENA cuenta con políticas y estrategias claras, y continúa en un proceso de cambio permanente para adaptarse a las necesidades, también cambiantes, del entorno económico y social de Colombia.

#### **b) Características**

El SENA ha ido definiendo cada vez con mayor precisión los conceptos de microempresa y microempresario. Se considera que las características esenciales de la microempresa son las siguientes:

- estrecha interrelación entre capital y trabajo; el propietario es, a la vez, gerente, administrador y operario;
- falta de una clara división del trabajo; tanto el dueño como los trabajadores realizan múltiples tareas administrativas y productivas;
- empleo de métodos tradicionales de trabajo; generalmente se utilizan máquinas y herramientas manuales, y se hace uso intensivo de mano de obra;
- informalidad de la mayoría de las relaciones de carácter fiscal y laboral; las normas tributarias, laborales y de seguridad social, establecidas para empresas modernas, no se adecuan a este sector;
- tamaño reducido en general (pocos trabajadores y escaso capital);
- baja capacidad de acumulación de capital, debida, entre otras cosas, a las características tecnológicas propias de la microempresa.
- En Colombia se considera, asimismo, que la mayoría de las microempresas presentan las siguientes características:
  - capital inferior a 20 000 dólares de los Estados Unidos (310 sueldos legales mínimos);
  - ventas mensuales inferiores a 5 000 dólares (55 sueldos legales mínimos);
  - menos de 10 trabajadores permanentes.

Es útil comparar las microempresas con las empresas del sector formal. Mientras la empresa formal se divide en cuatro grandes áreas administrativas —producción, mercadeo, finanzas y personal— la microempresa se concentra exclusivamente en la producción, pues las demás son inexistentes o muy poco importantes. (Véase el gráfico IX.1.) Además, debido a su baja productividad y su escasa o nula capacidad de acumulación, es vulnerable, inestable y poco competitiva.

En conclusión, la microempresa puede definirse como una unidad permanente de producción de bienes o servicios, con estrecha interrelación entre capital y trabajo, escasa división de tareas y alto coeficiente de mano de obra, y en la que se emplean métodos tradicionales de producción.

## **B. PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LAS MICROEMPRESAS DEL SENA**

### **1. Metodología**

El modelo metodológico adoptado para prestar asistencia, por medio de un programa a las microempresas, es fruto de la experiencia adquirida en el transcurso de los años. Los principales objetivos centrales del programa son: i) aumentar la productividad de la microempresa, ii) incrementar los salarios y iii) facilitar los procesos de organización de los microempresarios. El logro de estos objetivos contribuirá a realzar la competitividad y el poder de negociación de las microempresas en los mercados de insumos y productos, y la defensa de sus intereses ante las instancias políticas y los organismos del Estado, a incrementar los ingresos del microempresario y de sus trabajadores; el bienestar personal y familiar y la estabilidad en el empleo de estos últimos.

El eje fundamental de la metodología es el proceso de asesoría integral ilustrado en el gráfico IX.2.

El proceso se inicia con el “alistamiento operativo” (promoción, inducción, selección e inscripción de los microempresarios), al que sigue un taller de planificación y gestión básica, en el que los participantes elaboran un diagnóstico general, participativo, interno y externo, cuyos resultados sirven de base para determinar la orientación de la formación integral.

En el gráfico IX.3 se presentan las diversas etapas de la formación profesional integral de microempresarios.

Las principales características de la metodología son las siguientes:

- i) desarrollo basado en diagnósticos colectivos, de conformidad con el carácter sistémico del comportamiento empresarial;
- ii) procesos, materiales didácticos, temas y estrategias pedagógicas muy flexibles, adaptables a las necesidades del usuario y a las condiciones del entorno;

Gráfico IX.1  
CARENCIAS ADMINISTRATIVAS Y GERENCIALES  
DE LA MICROEMPRESA

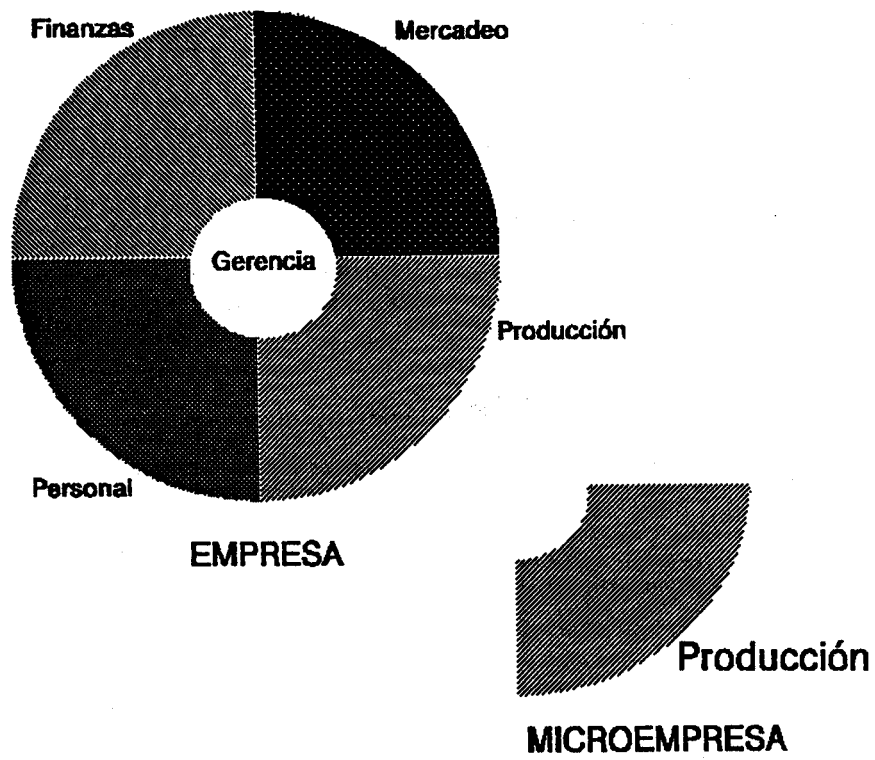


Gráfico IX.2  
 PROCESO OPERATIVO DE ATENCION INTEGRAL A LA MICROEMPRESA

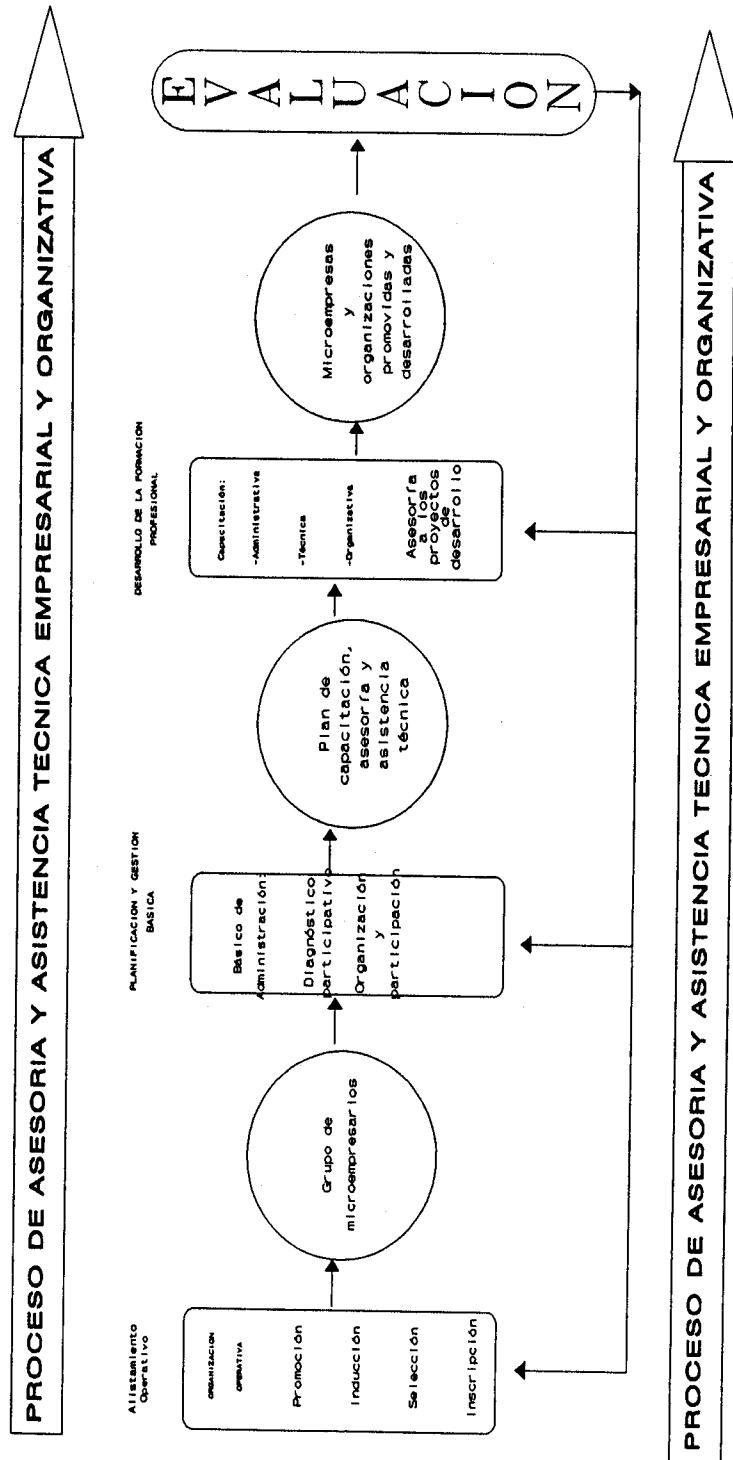
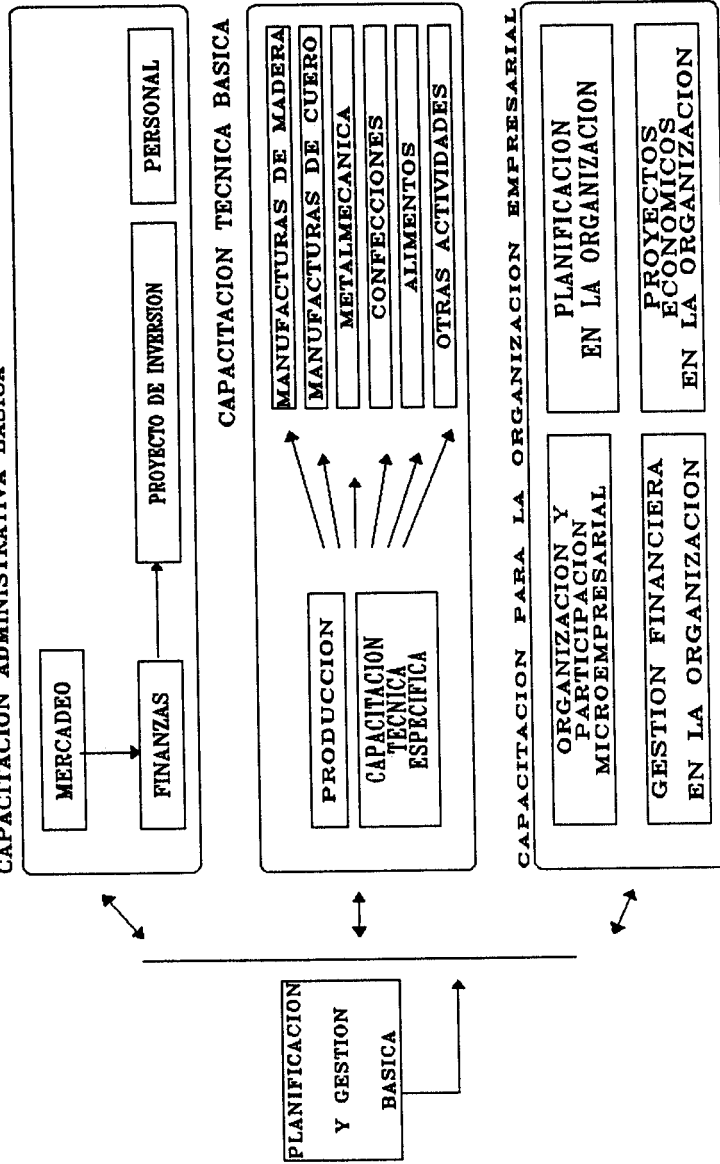


Gráfico IX.3  
ITINERARIO DE FORMACION PARA LA MICROEMPRESA  
CAPACITACION ADMINISTRATIVA BASICA



Nota: Cada recuadro representa un taller de formación

- iii) desarrollo personal, empresarial y tecnológico de los microempresarios, y fortalecimiento de la solidaridad;
- iv) presentación de diversas opciones flexibles de capacitación, basadas en los resultados del diagnóstico;
- v) prestación de asistencia técnica adaptada a las diversas actividades económicas;
- vi) empleo de mecanismos de formación práctica (talleres, seminarios, laboratorios, jornadas de formación, visitas técnicas a empresas, juegos didácticos, simulaciones, etc.).

El material didáctico para la formación está constituido por lo siguiente: i) diversos manuales, juego didáctico "El Empresario", material metodológico MATCOM desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo para la formación de dirigentes de cooperativas del sector agropecuario y adaptada por el SENA para organizaciones de microempresarios, técnica de diagnóstico Metaplan y técnicas didácticas CEFE para la creación de empresas y formación de empresarios; ii) 37 cartillas para autoformación sobre organización, administración, contabilidad, personal, mercadeo y producción; iii) 16 programas de video (áreas de gestión); iv) cinco programas de radio (gestión y organización), y v) grabaciones sobre 44 temas relacionados con gestión.

El Programa cuenta en la actualidad con cerca de 200 docentes. Con relación al año 1988 se ha reducido el personal en un 30% y el 70% de éste está constituido por contratistas e instructores a tiempo parcial.

Del presupuesto total del SENA (208 921 654 dólares en 1992) se destina aproximadamente el 1% a servicios a las microempresas. Se ha calculado que el costo de una hora de formación asciende, en promedio, a 9.41 dólares.

## 2. Resultados del Programa

Hasta 1987, el SENA había capacitado al 55% de los 27 000 microempresarios atendidos por todas las entidades vinculadas al Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (PNDM); este porcentaje aumentó al 74.4% en 1990, año a partir del cual se cuenta con información cuantitativa completa sobre el Programa. En el cuadro IX.1 se presentan los resultados cuantitativos de la capacitación y la asesoría a la microempresa en 1990 y 1991.

A cada taller de formación asisten, en promedio, 20 microempresarios. La duración de cada uno es de aproximadamente 51 horas, de las cuales 22 se dedican a dar asesoría a las microempresas. Cerca del 76% de las microempresas atendidas por el SENA pertenecen al sector industrial, el 14% al sector de servicios y el 10% al sector comercio.

Cuadro IX.1  
**RESULTADOS DE LA CAPACITACIÓN Y ASESORÍA  
A MICROEMPRESARIOS**  
(1990-1991)

	1990	1991	Variación a porcentual	Promedio
<b>1. Capacitación general</b>				
Talleres	1 770	1 915	8.0	20 asistentes por taller
Horas	98 357	94 097	-4.3	51 horas por taller
Asistentes	37 233	40 484	8.7	
<b>1.1 Empresarial</b>				
Talleres	1 097	1 321	20.0	22 asistentes por taller
Horas	51 361	59 882	6.5	46 horas por taller
Asistentes	24 905	28 674	15.0	
<b>1.2 Organización</b>				
Talleres	179	220	23.0	19 asistentes por taller
Horas	5 005	6 180	23.4	28 horas por taller
Asistentes	3 350	4 182	24.8	
<b>1.3 Capacitación técnica<sup>b</sup></b>				
Cursos	494	374	-25.0	19 asistentes por curso
Horas	41 991	28 035	-33.2	80 horas por curso
Asistentes	8 978	7 628	-15.0	
<b>2. Asesoría</b>				
Número de microempresas	3 794	3 874	2.0	22 horas
Horas	84 717	79 548	-6.1	
<b>2.1 Antes del crédito</b>				
Número de microempresas	3 540	3 497	1.3	19 horas
Horas	74 228	66 846	-9.9	
<b>2.2 Después del crédito</b>				
Número de microempresas	344	377	9.6	25 horas
Horas	10 489	8 702	-17.0	

Fuente: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), División de Evaluación y Estadística.

<sup>a</sup> Las cifras negativas se deben a la reducción del personal del Programa.

<sup>b</sup> Las cifras negativas se deben a la asignación de los instructores encargados del área técnica del Programa a los centros de formación, a partir de 1991.

En el diagnóstico socioeconómico realizado en Colombia en 1980 se señala la necesidad de identificar las actividades económicas más dinámicas en cada región atendida por el SENA. A nivel nacional se determinó que las más dinámicas eran confecciones, maderas, cueros, metalmecánica y alimentos.

En 1986, con el apoyo del SENA, se creó la Confederación Nacional de Microempresarios de Colombia (CONAMIC), que agrupa a cinco federaciones departamentales y a más de 80 organizaciones locales.



### 3. Proyección

Con el propósito de realzar la eficiencia y la eficacia del Programa de Atención Integral a la Microempresa, en el futuro inmediato se otorgará prioridad a las siguientes actividades:

- i) perfeccionamiento de la estructura de la formación de docentes, para que facilite la adquisición de habilidades y conocimientos, y el cambio de actitud de los asesores y facilitadores del desarrollo de la microempresa, en el marco de una economía en proceso de modernización;
- ii) revisión del proceso metodológico, los medios didácticos y el material de formación, con el fin de adaptarlos al nuevo modelo de modernización económica y social del país y actualizarlos;
- iii) establecimiento de un sistema permanente de evaluación y seguimiento a nivel regional y nacional;
- iv) desarrollo de material que permita reducir la duración de la capacitación en el SENA y aprovechar en mayor medida las posibilidades de formación en las mismas microempresas;
- v) creación, en conjunto con las organizaciones no gubernamentales, de centros de desarrollo productivo destinados exclusivamente a prestar asistencia a la microempresa en el diseño y desarrollo de productos, y un servicio de orientación tecnológica;
- vi) fomento del establecimiento de servicios crediticios alternativos y complementarios por medio de convenios con diferentes instituciones financieras intermediarias,<sup>2</sup> que permitan ampliar la cobertura y calzar la eficacia de los servicios de crédito existentes;
- vii) adopción de medidas que contribuyan al fortalecimiento de las organizaciones de base de los microempresarios, principalmente por medio de la constitución de fondos rotatorios de crédito para sus asociados, administrados por sus mismos dirigentes, y
- viii) diseño de pruebas teóricas y prácticas, con el fin de validar los conocimientos de los microempresarios y, así, flexibilizar aún más el proceso de prestación de asistencia para el desarrollo integral de la microempresa.

En el siguiente cuadro se indican las actividades de capacitación, asesoría y asistencia técnica que el SENA prevé realizar en los próximos años:

---

<sup>2</sup> Hasta 1992 el SENA sólo había suscrito un convenio con la Corporación Financiera Popular, entidad estatal que se encontraba en proceso de privatización.

Cuadro IX.2  
**ACTIVIDADES DEL SENA PREVISTAS PARA 1993 Y 1994**

	1993	1994
Capacitación		
Microempresarios	9 790	10 867
Horas	174 820	194 053
Asesoría		
Microempresas con crédito	828	994
Microempresas sin crédito	5 308	6 369
<b>Total</b>	<b>6 136</b>	<b>7 363</b>
Asistencia técnica		
Microempresas	650	795

#### 4. Evaluación

En el trabajo del SENA con las microempresas han surgido múltiples y variados problemas, pero también se han registrado importantes logros. A continuación destacamos los aspectos que han contribuido en mayor medida al logro de los objetivos establecidos. Este análisis se basa en las investigaciones y los estudios realizados por el SENA, y en las evaluaciones de los docentes y los usuarios del programa, que miden, con un grado razonable de exactitud, las variables más importantes relacionadas con el proceso de prestación de asistencia a la microempresa. Se incluyen además opiniones sobre los aspectos más importantes y valiosos del programa.

En un comienzo los resultados de las actividades del SENA presentaban ciertas deficiencias, pero luego de un proceso de avances y retrocesos han llegado a ser bastantes satisfactorios; no obstante, la institución sigue buscando nuevos métodos y estrategias que le permitan ejercer un mayor impacto, tomando en cuenta el desarrollo económico y social del país, y las nuevas perspectivas de su economía.

##### a) **Concepción y objetivo de la capacitación**

La concepción errada de la labor que el SENA debía realizar para contribuir al desarrollo de la microempresa fue una de las principales causas de la limitada aplicación de los conocimientos adquiridos, y la insignificante incidencia en la productividad de las microempresas en las etapas iniciales. En un principio, el SENA formuló y ofreció programas de formación para los microempresarios similares a los establecidos para operarios y técnicos de las empresas del sector formal, con el objeto de prepararlos para el desempeño de un determinado trabajo. Con la capacitación se pretendía que el microempresario pudiera actuar como "administrador de microempresas", por considerarse que así se contribuiría al

desarrollo de las microempresas y que el objetivo de la capacitación se cumplía al entregar al sector empresarial personas capacitadas para desempeñar esa función mediante la aplicación de planes y programas cuidadosamente diseñados.

No se sabía claramente qué efectos deberían tener estas actividades en las microempresas, y en la economía y el desarrollo del país, debido a la imposibilidad de medir los logros y de identificar con exactitud las estrategias, los métodos y los medios necesarios para alcanzar el objetivo deseado. Además, se consideraba que la capacitación y la asistencia a la microempresa debían orientarse a su crecimiento, con el fin de convertirla en una pequeña o mediana empresa, sin tener en cuenta que el objetivo económico de una empresa no es aumentar de tamaño, o incrementar la inversión o las ventas, sino elevar los ingresos, por medio de una mayor productividad, rentabilidad y competitividad.

En los últimos años, se ha logrado definir con claridad el objetivo de la acción del SENA, en términos que le permiten medir el impacto e identificar permanentemente las estrategias, los métodos y los medios más adecuados. Éste es uno de los elementos que más ha influido en el éxito del programa.

#### **b) Alcances de las actividades del SENA**

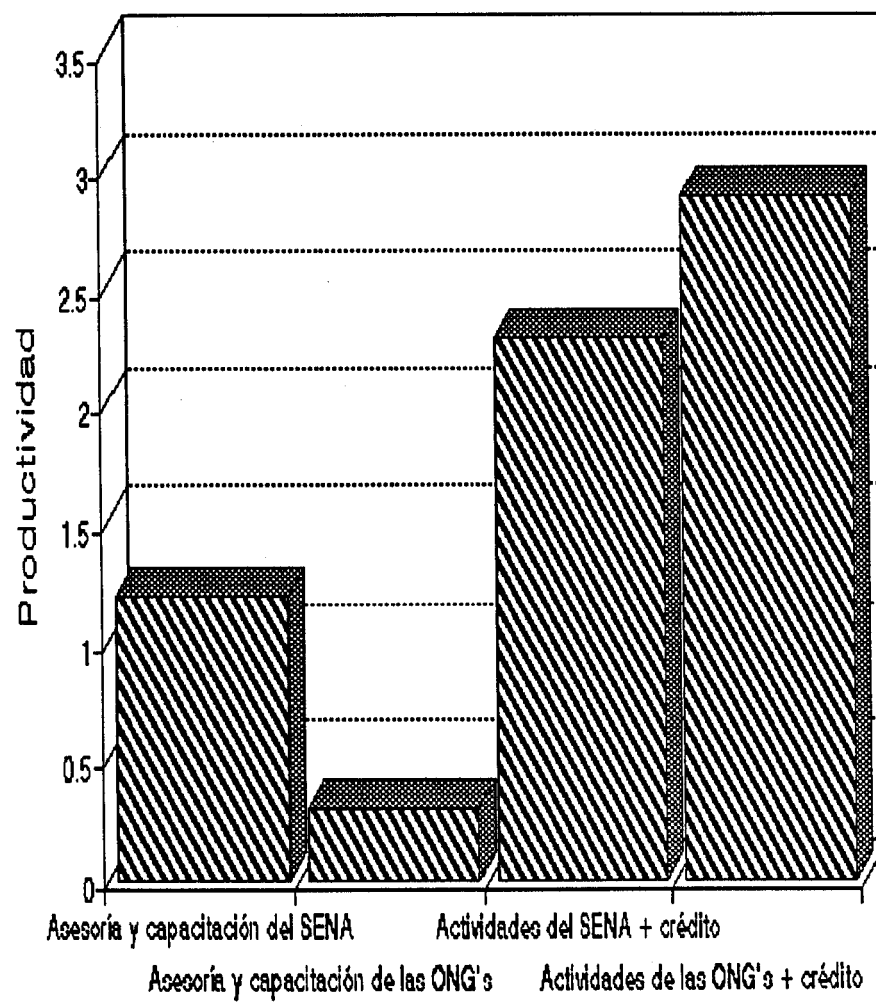
Por tratarse del desarrollo de la microempresa, fue una utopía pensar que con la sola intervención del SENA se lograría un notable incremento de la productividad. El solo hecho de que el microempresario adquiriera conocimientos, destrezas y habilidades, y cambie de actitud a consecuencia de la asesoría y la capacitación no es suficiente para el desarrollo de su microempresa. Muy pronto se observó que era necesario aunar otros esfuerzos y conseguir apoyo de diversas fuentes para trabajar en todas las áreas que inciden en el desarrollo de la microempresa.

La investigación más reciente <sup>3</sup> demuestra, entre otras cosas, que la productividad (relación entre volumen producido y salarios) es mucho más alta en las microempresas que han recibido tanto asistencia del SENA como créditos (gráfico IX.4).

Los resultados de las evaluaciones, los estudios y las investigaciones indican que el mayor progreso en términos de productividad y generación de empleo (gráficos IX.4 y IX.5) se registra en las microempresas que reciben apoyo a través de programas de asesoría, capacitación, crédito, comercialización y asistencia técnica. El cambio tecnológico y el grado de articulación con el mercado son mucho mayores cuando se unen la asesoría, la capacitación y el crédito (gráficos IX.6 y IX.7).

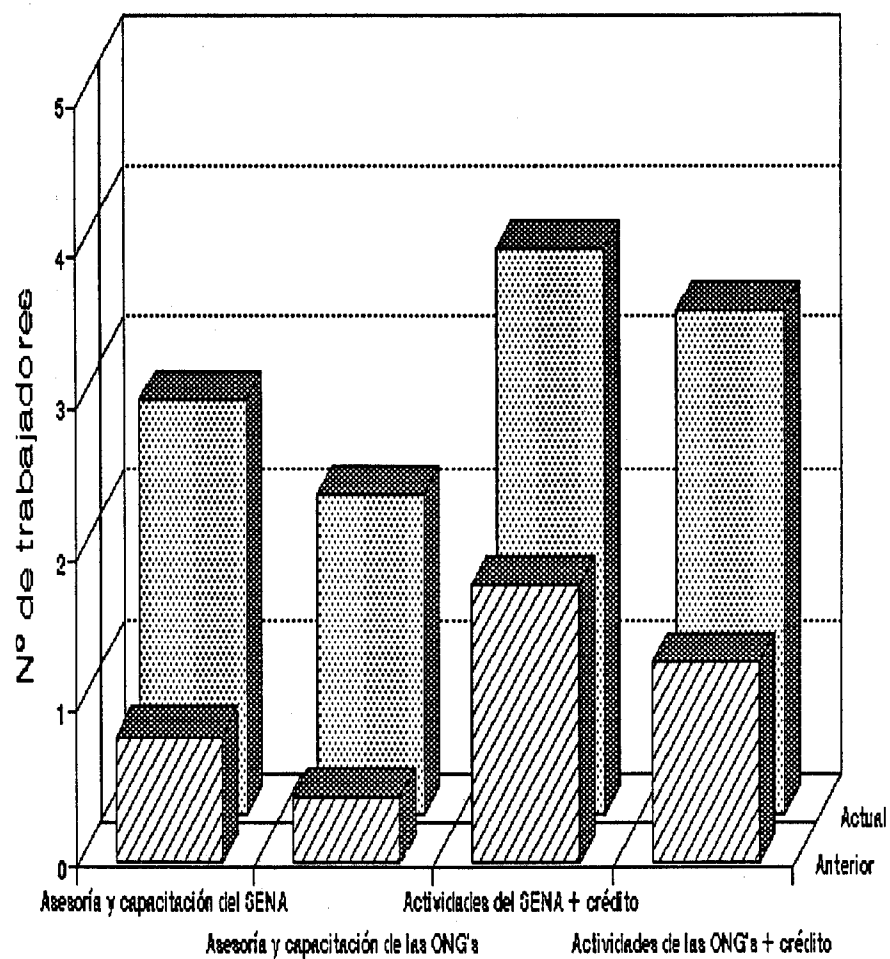
<sup>3</sup> En el documento se hace referencia a las primeras conclusiones de la investigación sobre los efectos del Programa de Atención Integral a la Microempresa realizada por la División de Evaluación y Estadística del SENA.

Gráfico IX.4  
**VARIACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD DE LAS MICROEMPRESAS**



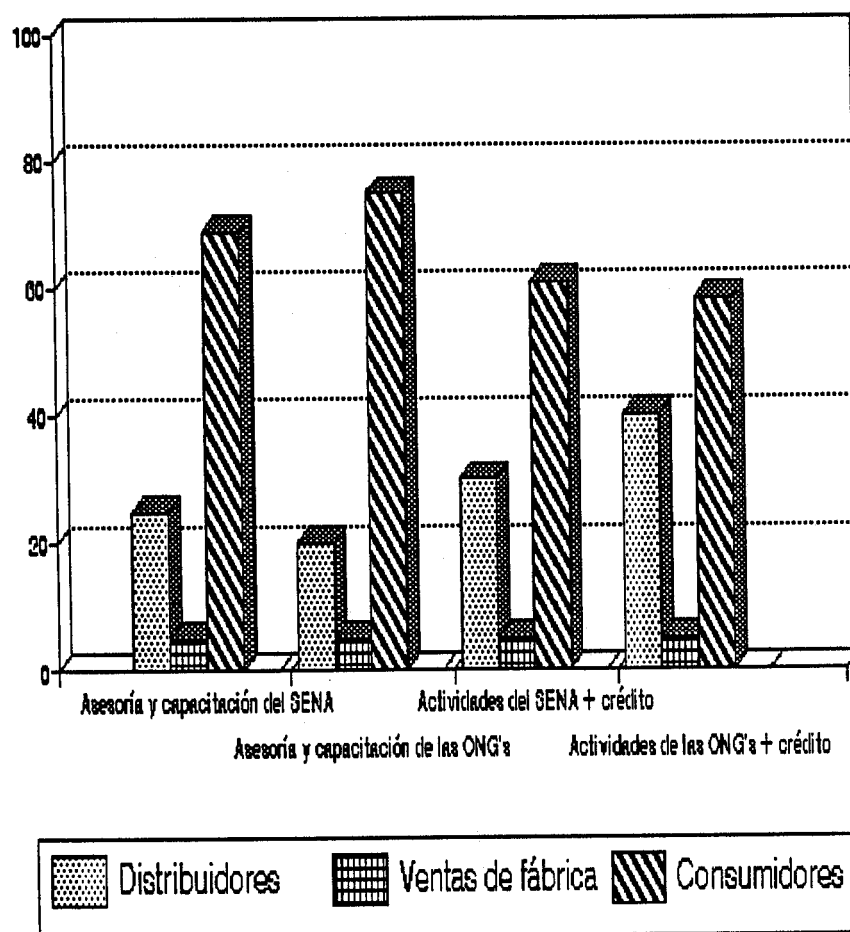
**Fuente:** Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), División de evaluación Estadística.

Gráfico IX.5  
GENERACIÓN DE EMPLEO



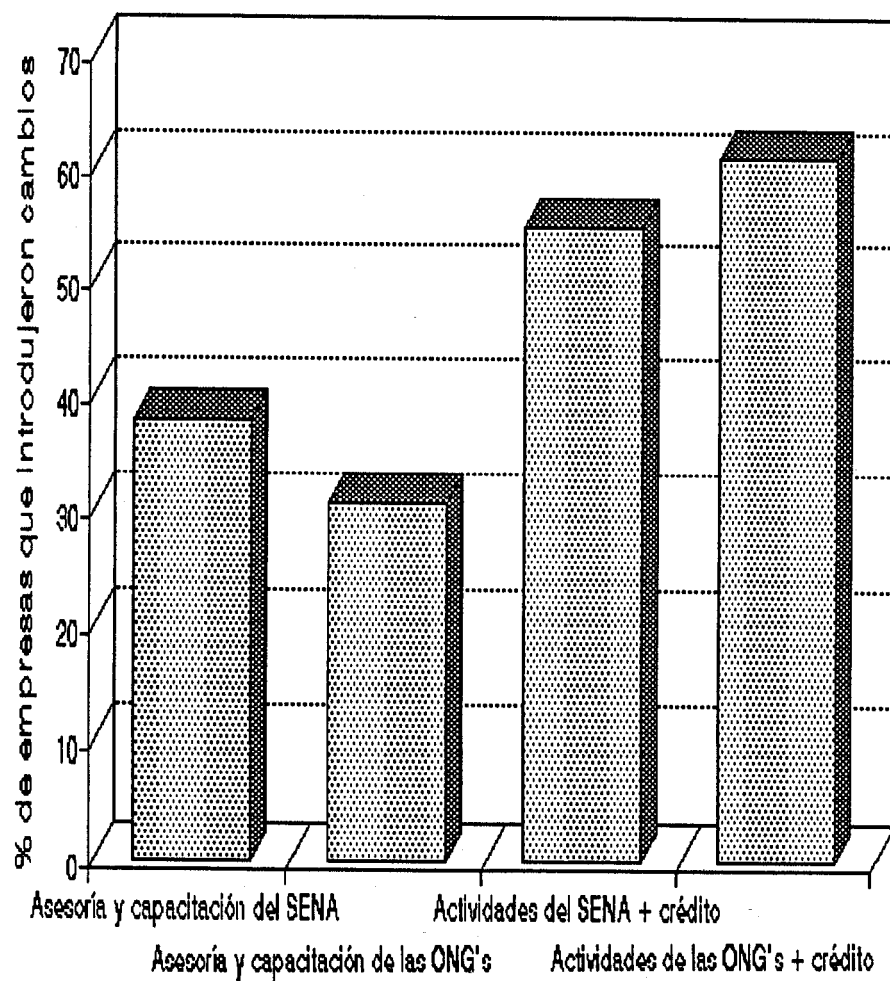
Fuente: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), División de evaluación Estadística.

Gráfico IX.6  
ARTICULACIÓN CON EL MERCADO



Fuente: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), División de evaluación Estadística.

Gráfico IX.7  
CAMBIO TECNOLÓGICO



Fuente: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), División de evaluación Estadística.

**c) Avances metodológicos**

Entre los aspectos positivos del Programa de Microempresas del SENA destacan su metodología y el proceso de investigación y aplicación que le permite responder constantemente a los cambios que se van produciendo en el ámbito empresarial y en su entorno. Cabe destacar que la metodología se basa en los principios de asesoría integral y de formación en la acción, y está estrechamente vinculada al proceso de desarrollo de la microempresa en el contexto de la economía del país.

**d) Coordinación interinstitucional**

Por su conexión con el Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (PNDM), el SENA ha trabajado en coordinación con otras entidades públicas y privadas, en el marco general de la adopción de medidas a nivel nacional, lo que constituye un factor muy importante del éxito de sus actividades.

En el trabajo interinstitucional se han presentado múltiples dificultades y obstáculos, que se están superando gracias a dos elementos fundamentales que contribuyen a la coordinación y que son el punto de convergencia institucional: el PNDM y las organizaciones de microempresarios.

**e) Destinatarios**

Una de las mayores dificultades que debió enfrentar el SENA fue la notable heterogeneidad de los destinatarios de sus programas, entre los que se contaban desempleados, trabajadores por cuenta propia, pequeños productores y microempresarios, cuyas actividades abarcan desde las formas más precarias de subsistencia hasta las que presentan cierto grado de acumulación. Con el paso del tiempo, el SENA logró crear varios programas de asistencia a los principales integrantes del sector informal, entre otros la microempresa, con lo que logró definir y delimitar cada vez más a la población destinataria, lo que ha contribuido en gran medida al logro de los resultados previstos.

**f) Conocimiento de la problemática de la microempresa**

Otros elementos positivos son la información y el conocimiento, acumulado a lo largo de los años, sobre la problemática de la microempresa en Colombia. Sobre la base del diagnóstico de miles de microempresas de todo el país, se han identificado y definido claramente los principales factores que influyen en su productividad; entre otros, cabe mencionar las dificultades de los microempresarios para acceder a los mercados de insumos y productos, y para adaptarse a la estructura legal establecida e incorporarse al sistema de seguridad social, y los problemas financieros, tecnológicos y laborales.



**g) Organización de los microempresarios**

El SENA ha procurado crear entre sus usuarios un ambiente que facilite y propicie el desarrollo y la consolidación de organizaciones de microempresarios, como un medio para enfrentar colectivamente las limitaciones y restricciones que impiden el desarrollo de sus microempresas. Para ello se cuenta con una metodología y material didáctico cuya validez ha quedado demostrada en la práctica. Fruto de estos esfuerzos son las asociaciones y federaciones establecidas y la creación de la Confederación Nacional de Microempresarios de Colombia, en proceso de consolidación.

**h) Agentes de formación**

Una de las debilidades del programa de microempresas del SENA es el alto índice de rotación de los asesores e instructores, debido a problemas de prioridad institucional y a circunstancias coyunturales de tipo político. Sin embargo, se ha tratado de contrarrestar sus efectos, multiplicando las actividades de formación y actualización de los docentes, y afinando los procesos de seguimiento y tutoría.

### **C. PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y DEL SECTOR PRIVADO**

El Estado colombiano reconoció en 1984 que la microempresa era el principal componente del sector informal y un factor importante que articula y da dinamismo a las relaciones con el sector formal, y generan empleo e ingresos para una amplia franja de la población. El Estado convocó entonces a las entidades públicas y privadas que venían prestando apoyo a la microempresa, con el fin de aunar esfuerzos para lograr mayores efectos y ampliar la cobertura; con tal objeto, se propuso adoptar el "Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa".

En el cuadro IX.3 se presenta un resumen de los planes que han sido aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, incluido el Plan para el período 1991-1994.

Es importante destacar la relación entre los resultados del primer Plan y las metas del actual: el número de microempresarios que se capacitarán es 34 veces mayor, el número de empresas que se asesorarán es 106 veces superior y el número de créditos que se otorgarán es el cuádruple del inicial. Aunque el incremento es importante, el crédito es el componente que menos ha crecido aunque, paradójicamente, es el que más influye en el aumento de la productividad de las microempresas.

Las fundaciones (organizaciones no gubernamentales) estiman que un 15% de las microempresas a las que prestan asistencia logran incorporarse al sector formal. Por otra parte, la participación del sector informal en el empleo urbano decreció entre 1988 y 1990 del 57% al 51%, lo que confirma que el apoyo a la microempresa genera un interesante proceso de transición de éstas hacia el sector formal.

Cuadro IX.3  
PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y EL SECTOR PRIVADO  
PLAN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MICROEMPRESA

	1984-1987	1988-1990	1991-1994
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incrementar la productividad de la microempresa</li> <li>- Crear nuevos puestos de trabajo</li> <li>- Mejorar el bienestar general de los ocupados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elevar la productividad del trabajo</li> <li>- Lograr una mejor y más adecuada remuneración de los factores productivos</li> <li>- Propiciar nuevos canales de comercialización</li> <li>- Fortalecer autonomía tecnológica con microempresas productivas de bienes de capital</li> <li>- Buscar el acceso de los microempresarios a la seguridad social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elevar la productividad de las microempresas para:</li> <li>- lograr una mayor competitividad de sus productos</li> <li>- mejorar el acceso al crédito</li> <li>- mejorar los canales de comercialización</li> </ul> <p>Como resultado de ello se espera elevar los ingresos y el nivel de vida de sus propietarios y trabajadores</p>
Estrategias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación administrativa</li> <li>- Asesoría</li> <li>- Crédito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación administrativa</li> <li>- Asesoría</li> <li>- Crédito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación y asistencia técnica</li> <li>- Ampliación de cobertura</li> <li>- Integración</li> <li>- Coordinación y participación interinstitucional</li> </ul> <p>Se complementan con los siguientes programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- desarrollo tecnológico</li> <li>- crédito, comercialización, mercadeo y subcontratación</li> <li>- formación empresarial</li> <li>- desarrollo de la organización microempresarial</li> </ul>
Entidades participantes	<p>20 Organizaciones gubernamentales (ONGs)</p> <p>4 Organizaciones gubernamentales</p> <p>1 Organización internacional</p>	<p>45 ONGs</p> <p>8 Organizaciones gubernamentales</p> <p>6 IFIS</p> <p>5 Organizaciones internacionales</p> <p>9 Cámaras de comercio</p> <p>2 Universidades</p>	<p>53 ONGs</p> <p>8 Organizaciones gubernamentales</p> <p>9 IFIS</p> <p>51 Cámaras de comercio</p>

Cuadro IX 3 (conclusión)

	1984-1987	1988-1990	1991-1994
Resultados	<p>4 200 microempresas capacitadas</p> <p>3 300 microempresas asesoradas</p> <p>8 500 créditos otorgados</p> <p>Impulso a puntos de venta, ferias y campañas de venta</p> <p>Desarrollo de cursos técnicos de capacitación y complementación a través del programa de promoción profesional popular urbano del SENA</p> <p>Con apoyo del SENA y ONGs se crea la Conferencia Nacional de Microempresarios de Colombia</p>	<p>50 000 microempresarios capacitados</p> <p>20 000 microempresas asesoradas</p> <p>31 150 participantes</p> <p>8 232 grupos solidarios conformados</p> <p>50 000 créditos concedidos</p> <p>4 comercializadoras microempresariales creadas</p> <p>Se estableció el sistema de información comercial microempresarial con apoyo de las cámaras de comercio</p> <p>Se desarrollaron investigaciones sobre la problemática tecnológica de la microempresa y a nivel subsectorial</p> <p>Se prestó apoyo a cerca de 60 asociaciones y la creación de precooperativas y cooperativas de microempresarios</p> <p>Se produjo una serie audiovisual para televisión: "Misión Posible"</p> <p>Se publicaron 5 libros sobre temas relacionados con la empresa</p>	<p>El PNDM se propone como metas lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- crear 10 centros de desarrollo productivos</li> <li>- otorgar 35 000 créditos</li> <li>- fortalecer 4 comercializadoras</li> <li>- crear 4 comercializadoras</li> <li>- desarrollar 10 programas de mercadeo</li> <li>- brindar asistencia técnica a los municipios a través de proyectos microempresariales</li> <li>- capacitar a 144 000 microempresarios</li> <li>- asesorar a 35 000 empresarios</li> <li>- crear 20 fondos rotatorios de ahorro y crédito</li> <li>- asesorar a 150 organizaciones microempresariales</li> <li>- desarrollar 10 proyectos de bienes de capital</li> <li>- organizar 2 ferias microempresariales</li> <li>- crear el fondo de capital de riesgo para capitalización de 100 proyectos</li> <li>- definir una propuesta de registro básico microempresarial</li> <li>- buscar la ampliación de las bolsas de subcontratación</li> <li>- financiar diversos proyectos de investigación</li> </ul>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, 1984-1987; 1988-1990; 1991-1994.

El programa de crédito del PNDM se financia con préstamos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al Gobierno de Colombia, que se administran por medio de un fondo establecido en el Banco de La República, institución que actúa como banco emisor o central. Éste transfiere los fondos a las instituciones financieras intermedias, que otorgan créditos a los microempresarios sobre la base de convenios de participación suscritos con el SENA o con organizaciones no gubernamentales,<sup>4</sup> que son las encargadas de prestar asesoría y dar capacitación antes y después de la concesión del crédito.

El papel del SENA en el marco del PNDM consiste en brindar asesoría, impartir capacitación y prestar asistencia técnica; aplicar las estrategias de creación de empresas y empresas asociativas, y ejecutar un programa de desarrollo tecnológico en coordinación con algunas organizaciones no gubernamentales.

Para el primer PNDM se contó con un préstamo de 7 millones de dólares de los Estados Unidos, mientras que los recursos de PNDM actual ascienden a 35 millones de dólares, correspondientes a lo siguiente:

Préstamo del BID:	14 000 000 de dólares
Contrapartida nacional:	6 000 000 de dólares
Recuperación de cartera anterior:	4 500 000 de dólares
Recuperación de cartera actual:	4 000 000 de dólares
Línea BID pequeños proyectos:	4 000 000 de dólares
Banco Mundial:	3 000 000 de dólares

Con el fin de garantizar mínimamente el buen manejo de los créditos, el PNDM exige a los microempresarios una capacitación que comprende administración básica, contabilidad, mercadeo y proyectos de inversión y que tiene, por lo menos, una duración de 60 horas.

La coordinación general del PNDM está a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), que se encarga de establecer los lineamientos generales de la prestación de apoyo a la microempresa; coordinar la ejecución del Plan; determinar los adelantos y resultados logrados mediante su aplicación, y propiciar la participación de las entidades públicas y privadas vinculadas al Plan. Además, el Departamento Nacional de Planeación convoca y preside las siguientes instituciones de coordinación:

#### **Consejo Nacional de la Microempresa**

Principal mecanismo de concertación entre las entidades participantes. Se reúne dos veces al año y está integrado por 18 representantes de organizaciones no gubernamentales, instituciones financieras inter-

<sup>4</sup> En Colombia hay alrededor de 60 organizaciones no gubernamentales (ONGs), nacionales o regionales, vinculadas al PNDM.

mediarias, la Confederación Nacional de Microempresarios de Colombia (CONAMIC), las cámaras de comercio, el Ministerio de Desarrollo Económico y el SENA.

#### **Consejo Evaluador**

Es el organismo encargado de evaluar la ejecución del programa de crédito y de proponer las correcciones necesarias para que éste sea adecuado y realzar sus efectos. El Consejo está integrado por los Directores de todas las entidades que participan en la línea de crédito del BID o sus delegados.

El Consejo Evaluador tiene cinco grupos de trabajo especializados: microempresas individuales, formas asociativas, creación de empresas, grupos solidarios y comercialización.

#### **Comités de apoyo**

Organismos asociados al Consejo Nacional y al Consejo Evaluador cuya función es diseñar mecanismos de ejecución de las estrategias del PNDM y evaluar sus resultados. Existen los siguientes comités: metodológico, financiero, de investigaciones y de desarrollo tecnológico.

#### **Comités regionales de apoyo a la microempresa**

Estos comités están integrados por las entidades regionales de apoyo a la microempresa, y son una réplica del Consejo Evaluador a nivel local.

### **D. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

A continuación, se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas de la experiencia práctica del SENA,<sup>5</sup> que pueden contribuir en mayor medida al éxito de un programa de atención a la microempresa y al desarrollo económico y social. Para que las actividades institucionales incidan efectivamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre, a través de las unidades productivas informales, deberá presentar las siguientes características.

---

<sup>5</sup> Véanse SENA (1986b), cuyo objetivo fue verificar la aplicación de los conocimientos adquiridos por los microempresarios en sus respectivas microempresas; SENA/UNICEF/CORFAS (1988), estudio exploratorio realizado a nivel nacional con el objeto de determinar el efecto de las actividades institucionales en las organizaciones de microempresarios, y una evaluación de impacto iniciada por el SENA en marzo de 1992, con el objeto de medir el incremento de la productividad debido a las actividades del Programa.

## **1. Objetivos claros y precisos**

De la claridad con que se definan los objetivos de las actividades institucionales destinadas a la microempresa, y de su coherencia con las metas de los planes y las estrategias de desarrollo de Colombia dependerán en gran medida los resultados que se obtengan. La clara definición de los objetivos facilita el diseño de actividades y la medición de sus resultados.

Para que las actividades sean eficaces deben orientarse a la superación de los problemas, las restricciones y las limitaciones que impiden a las unidades productivas informales lograr niveles de desarrollo razonablemente similares a los del sector formal. El análisis de las limitaciones y restricciones internas y externas permite concluir que su principal problema es la baja capacidad para competir en el mercado que, a su vez, se debe a los siguientes factores: dificultades para acceder al mercado de insumos y productos, dificultades para acceder al crédito institucional, dificultades para acceder a la tecnología, falta de una estructura jurídica adecuada, falta de organización y participación políticas, falta de un sistema de seguridad social. Todos estos factores están íntimamente interrelacionados. Por ejemplo, se sabe que, debido a la falta de capital de trabajo y de fuentes de financiamiento, los microempresarios suelen perder oportunidades comerciales; por otra parte, al crédito extrabancario supone intereses de usura. La falta de tecnologías adecuadas se traduce en problemas de calidad y de cantidad y en retrasos en la entrega oportuna del producto, todo lo cual dificulta el acceso al mercado. Asimismo, la falta de integración al ordenamiento legal establecido impide a los microempresarios acceder fácilmente al mercado y al crédito.

La superación de todas estas dificultades no depende de los microempresarios, sino de las medidas que se adopten a nivel institucional, es decir de la prestación de asesoría, capacitación y asistencia técnica; de la apertura de las líneas especiales de crédito, y de la adopción de estrategias destinadas a mejorar la comercialización de los productos. Esto permitiría incrementar la productividad y las utilidades de las microempresas, con el objeto de que sea más competitiva, y dotarla de una capacidad de acumulación que le permita incrementar al máximo sus ingresos.

## **2. Focalización de las actividades institucionales**

Para que el diseño de planes, estrategias y metodologías de intervención sea adecuado, hay que definir los parámetros que delimiten el conjunto de unidades productivas objeto de la acción. En el caso de la microempresa, hay que tomar en consideración la actividad económica que realiza, su potencial y sus posibilidades de incorporarse al proceso de desarrollo económico. Las microempresas que pertenecen a los sectores económicos

más dinámicos y estables, desde el punto de vista del mercado, presentan condiciones más favorables para que la acción institucional sea eficaz.

Lo anterior excluye las actividades que corresponden a las formas más precarias de supervivencia, que están al margen de toda racionalidad económica. Las actividades pueden ser masivas, pero no indiscriminadas; deben concentrarse en conjuntos de microempresas que por su grado de desarrollo y por su relación con mercados sectoriales o regionales, tienen posibilidades similares de desarrollo.

En el caso de Colombia, las estrategias de apertura e internacionalización de la economía y la reestructuración han delimitado subsectores y actividades que presentan dichas características y a los que, por lo tanto, se otorga prioridad a nivel institucional.

### **3. Articulación y coordinación de la actividad institucional**

Las actividades y los programas de apoyo a la microempresa tienen los efectos deseados siempre que se realicen en forma integrada, es decir, por medio de una labor interinstitucional coordinada. Los programas de asesoría, capacitación, asistencia técnica, crédito y comercialización que realizan las entidades públicas y privadas, unidos al esfuerzo de los microempresarios organizados, constituyen el medio más eficaz para lograr su desarrollo, con la condición de que sean oportunos y coordinados.

El objeto de la labor de asesoría es el cambio de actitud del microempresario necesario para que aprenda a diagnosticar la situación interna y externa de su empresa, a planear y ejecutar tareas, y a desarrollar la capacidad de gestión y administración que requiera. A partir de este punto, la capacitación y la asistencia técnica le permiten adquirir técnicas acordes a las necesidades concretas del proceso productivo.

La labor interinstitucional coordinada facilita al microempresario la aplicación del plan de acción formulado durante la asesoría y de las técnicas y los conocimientos adquiridos en la capacitación. Por otra parte, las asociaciones de microempresarios les permiten enfrentar colectivamente sus problemas de crédito, comercialización, y tecnológicos, y les dan cierta "legalidad colectiva", ya que sus asociados se conforman mejor a las leyes. Tales asociaciones constituyen, además, un medio para realzar la capacidad de negociación y de defensa de sus intereses, y la participación en los organismos del Estado.

### **4. Formación en la acción para el desarrollo**

El concepto de formación casi siempre se relaciona con la transmisión de conocimientos de un maestro a un alumno. En la escuela y en la universi-

dad se realizan diversas actividades formativas y se imparten conocimientos que preparan al alumno para que en el futuro los ponga en práctica. En cambio, la formación del microempresario no está orientada al futuro ni es una acumulación de conocimientos. Tiene que estar estrechamente vinculada a la acción, es para el presente y constituye, en sí misma, un proceso integrado al desarrollo. El microempresario puede adoptar, ante la capacitación, una actitud "académica" similar a la del universitario que asiste a clases para adquirir determinados conocimientos que utilizará cuando reciba su título; o puede adoptar una actitud "empresarial" y, por lo tanto, asistir a sesiones colectivas de trabajo dirigido que le permitan seguir abocado al desarrollo de su empresa. Evidentemente hay que lograr que el microempresario adopte esta segunda actitud, y la formación contribuirá a ello mediante la aplicación de una metodología y procedimientos operativos adecuados.

La formación en la acción es el método más eficaz para que el microempresario adquiera conocimientos y técnicas, y para que cambie de actitud en la dirección y el manejo de su microempresa. Por lo tanto, hay que sustituir los conceptos de "curso" y "clase" por los de "taller" y "sesión de trabajo"; y los de "profesor" e "instructor" por los de "asesor", "facilitador" y "guía".

La formación en la acción es un proceso de asesoría grupal, del cual se derivan actividades de capacitación y asistencia técnica; esta formación se imparte sobre todo en talleres en los que, por medio de un trabajo colectivo, se logran objetivos concretos y resultados cuantificables. El taller, además, facilita y estimula la búsqueda colectiva de soluciones a los problemas comunes.

Para que la formación en la acción dé resultados satisfactorios, los microempresarios deben participar activamente en todo el proceso, desde la planificación a la etapa de evaluación de la asesoría. Se logran mejores resultados cuando se trabaja con grupos de microempresarios del mismo sector, si bien esto no siempre es posible.

## **5. Docentes y material didáctico adecuados**

Los principales encargados de la formación son los docentes, para cuya selección se deben tomar en cuenta, sobre todo, su experiencia profesional, su actitud, y su capacidad para dar y recibir ayuda. Debido al papel fundamental que desempeñan como agentes de cambio en la microempresa, deben participar en actividades de perfeccionamiento especial y permanente. También es importante que dejen de actuar como maestros para comportarse como asesores capaces de ponerse en el lugar del microempresario. A su vez, esto último les permitirá estimular al microempresario a adoptar una nueva actitud que contribuya al desarrollo de nue-



vas habilidades en las esferas administrativa, social y técnica, con el objetivo final de contribuir al progreso de su empresa.

El tiempo que el microempresario dedica a su formación es el precio que paga por ella. Por lo tanto, hay que aprovecharlo de la mejor manera posible, tanto en las actividades grupales como en las específicas; asimismo, hay que realzar al máximo la productividad de los microempresarios, para lo cual es conveniente recurrir a diversos medios didácticos y técnicas modernas de capacitación y autoformación. Es necesario, además, ofrecer diversas alternativas de formación, tomando en consideración el tiempo de que disponen los microempresarios y el lugar en que se encuentran.



## Capítulo X

# PROGRAMAS PÚBLICOS DESTINADOS A ELEVAR LA PRODUCTIVIDAD DE SECTORES POBRES EN ZONAS URBANAS DE JAMAICA

## INTRODUCCIÓN

A raíz de la crisis económica de los años ochenta y la adopción de políticas y programas de ajuste estructural, Jamaica aplicó varias medidas destinadas a impedir el mayor deterioro previsto de los niveles de vida de los grupos vulnerables de la sociedad. En el marco tradicional de la asistencia pública, que ofrecía beneficios a niños necesitados, discapacitados y ancianos indigentes, la política de desarrollo social paulatinamente fue adoptando un enfoque más integrado y orientado hacia el género para tratar la cuestión del desarrollo de la comunidad y el alivio de la pobreza. Se creó una Oficina de Asuntos de la Mujer, con importantes atribuciones. Los programas destinados a los jóvenes marginados también se enfocaron mejor. Además, el gobierno aumentó su colaboración con las organizaciones no gubernamentales (ONGs) para promover el desarrollo comunitario en toda la isla. En este proceso de desarrollo integrado de la comunidad, el sector público ha buscado al mismo tiempo lograr una estructura administrativa más descentralizada que la precedente.

A principios de los años ochenta la intervención del sector público para aliviar la pobreza urbana se basó en el Proyecto de Mejoramiento Urbano, cuyos principales componentes eran la educación para la salud, el saneamiento y los proyectos de generación de ingresos en la comunidad, especialmente dirigidos a las mujeres con niños menores de seis años. Se crearon comités de salud en zonas urbanas determinadas, a fin de enseñar a la población técnicas para llevar una vida sana. Estos comités celebraron reuniones de capacitación sobre distintos aspectos de la nutrición, la vida familiar, la atención de la salud y la preparación para la maternidad. Los proyectos de saneamiento se concentraron en la construcción de pozos ciegos y en la limpieza de distritos urbanos enteros con la asistencia de Mercados y Parques Metropolitanos (MPM), organismo

establecido por el gobierno fuera de la burocracia pública, con el propósito específico de promover el saneamiento urbano. Los proyectos de generación de ingresos se centraron sobre todo en la fabricación en pequeña escala (pastelería, juguetes blandos, productos de cuero, comidas rápidas, etc.), servicios (cosmetología, costura, limpieza en seco, etc.) y distribución. También en este período el Grupo de Trabajo sobre la Mujer, con la asistencia financiera de fuentes multilaterales y bilaterales, emprendió una serie de proyectos destinados a mejorar las condiciones de vida de mujeres de bajos ingresos de zonas urbanas y rurales. La gama de proyectos urbanos abarcó el secado de frutas, la construcción, la horticultura doméstica, la costura y el cuidado de caballos de carrera.

Hacia finales de los años ochenta comenzó a delinearse un enfoque más integral del alivio de la pobreza. El resto del presente trabajo estará dedicado en gran medida a describir dichos programas de final del decenio.

#### **A. EL PROGRAMA DE APOYO SOCIAL Y ECONÓMICO (SESP)**

En 1990 el Gobierno de Jamaica lanzó el SESP, con una financiación inicial de 100 millones de dólares de Jamaica. El objeto de este programa era brindar una especie de "red de seguridad" a los grupos vulnerables y a los desplazados por el ímpetu de encaminarse a una plena economía de mercado. El grueso de los fondos del SESP se destinó a proporcionar empleo directo en el sector público (sobre todo en proyectos de infraestructura) y en el sector privado. Se facilitarían fondos a título de créditos y donaciones a las ONGs y a otros organismos de crédito autorizados para que represtaran a clientes que requerían servicios técnicos y asesoría comercial. La capacitación absorbería 8.2% del total por concepto de la restauración de los centros de capacitación destruidos por el huracán Gilbert y la creación de otros nuevos, en tanto la mayor parte de los fondos restantes se destinaría a programas sociales en la esfera de la educación (programas de alimentación escolar, asistencia a padres), salud pública (mejorar el abastecimiento de medicamentos genéricos para hospitales, construcción de letrinas) y a la reparación y establecimiento de centros comunitarios operados por la Comisión de Desarrollo Social del gobierno. De manera que el SESP comprendía programas de corto y largo plazo. El programa de corto plazo consistía en proveer empleo temporario a personas no calificadas en zonas urbanas y rurales, mantener la infraestructura y otorgar subsidios de asistencia social, especialmente a los que resultarían más afectados por la eliminación de los subsidios generales y el alza prevista de los precios. El programa de largo plazo centraba su atención en el desarrollo de la infraestructura y de entidades orientadas a aumentar la producción y la productividad.

Con estos objetivos en vista, se creó una Unidad del Programa de Apoyo Social en la Oficina del Primer Ministro para i) velar por la implementación oportuna y eficiente del SESP y ii) preparar un programa de apoyo social autosostenible a largo plazo, que atraería mayor financiación local e internacional. Se previó que la experiencia adquirida al implementar el programa a corto plazo, especialmente en materia de diseño y gestión de programas, serviría de guía para elaborar el programa a largo plazo. La Unidad colaboraría con los ministerios correspondientes para finalizar los proyectos que se financiaran, trabajaría en estrecha relación con el Ministerio de Finanzas para facilitar y garantizar la transferencia oportuna de los fondos presupuestados, vigilaría, coordinaría y evaluaría la implementación del SESP y elaboraría una propuesta de programa de apoyo social a largo plazo. El personal de la Unidad incluiría un coordinador, un programador, un asistente y una secretaria. Los gerentes del programa actuarían de enlace con el Instituto de Planificación de Jamaica y velarían por que sus objetivos y actividades se ajustaran a las prioridades del Plan Quinquenal. No obstante, la Unidad dependería directamente del Primer Ministro a cuya Oficina rendiría cuentas.

En el ejercicio económico 1992-1993 los principales componentes del SESP fueron:

- crédito para microempresas y rehabilitación de personas calificadas que actualmente reciben cupones para alimentos;
- capacitación por conducto del Ministerio de Gobiernos Municipales, Juventud y Desarrollo Comunitario (ex Ministerio de la Juventud y el Desarrollo Comunitario);
- asistencia a estudiantes necesitados en instituciones de enseñanza pública (primaria y terciaria) para que puedan completar con éxito el período de estudio mínimo obligatorio;
- construcción de nuevas instalaciones para ancianos e indigentes;
- modernización de instalaciones recreativas;
- elaboración de proyectos urbanos y rurales integrados destinados a un número determinado de indigentes y desempleados dentro de cada distrito electoral.

## **B. LA FORMACIÓN PROFESIONAL**

Reconociendo que el bajo nivel de calificación de la fuerza de trabajo obstaculizaría el programa de liberalización y la expansión de la inversión productiva, el gobierno inauguró en 1990 un programa de formación profesional por conducto del Ministerio de la Juventud y el Desarrollo Comunitario. Este programa tenía un importante componente de educación y desarrollo personal e incluía actividades destinadas concretamente a aliviar la situación del alto desempleo juvenil. En el programa se dio especial prioridad a las siguientes actividades:

- expandir las instituciones informales de formación profesional, con el objeto de crear al menos una institución politécnica por distrito que ofreciera variados programas acordes con las necesidades establecidas de capacitación y empleo;
- elevar la calidad de la capacitación profesional ofrecida a los estudiantes, mejorando las instalaciones y los recursos de enseñanza y la calidad del personal docente, e introduciendo otros servicios profesionales, por ejemplo, información de profesiones, orientación individual, estudios empresariales, etc.;
- mejorar la pertinencia de la labor del programa de capacitación mediante una participación más activa del sector privado y adecuando más la oferta de capacitación a las necesidades del mercado laboral;
- introducir instituciones de formación profesional especializadas, de gran capacidad, en importantes sectores económicos como la reparación, el mantenimiento y la fabricación de automotores, instituciones que debían establecerse sobre todo en las comunidades en que se concentraran esas actividades.

La primera fase de la implementación de este programa (con cinco años de duración proyectada) se consideraría piloto y sus objetivos serían evaluar la eficacia y eficiencia de la capacitación descentralizada y observar el impacto de la participación local en la calidad y el costo de la capacitación. En los restantes años del programa se daría prioridad a la capacitación en:

- i) Construcción (carpintería, ebanistería, montaje de estructuras metálicas, etc.).
- ii) Motores para automóviles y la industria pesada (reparación y fabricación de carrocerías, reparación de motores, diesel, hidráulica, etc.).
- iii) Electrónica (radio y TV, computadoras, máquinas para oficinas, etc.).
- iv) Aire acondicionado y refrigeración.
- v) Soldadura y montaje de máquinas.
- vi) Economía doméstica (incluido el sector de acogida y albergue de turistas).

Los centros de formación profesional propuestos para encargarse de la capacitación en estos oficios operarían como entidades autónomas, administradas por un consejo de formación profesional designado a nivel local e integrado por representantes de los sectores público y privado.

El director del centro y su respectivo consejo se encargarían conjuntamente del funcionamiento eficiente de la institución y sus programas. Los programas, que se implementarían sobre la base de necesidades concretas, se determinarían en forma local con el apoyo de la División de

**Formación Profesional del Ministerio de la Juventud y el Desarrollo Comunitario, que se ocuparía de proporcionar el marco operacional y normativo para los centros, velar por la mantención de altos niveles de eficiencia en el programa, coordinar la planificación y financiación y supervisar la recaudación de fondos para la capacitación. Además, el Ministerio procuraría articular sus actividades con las de la agencia nacional de capacitación que se establecería más adelante.**

Los centros ofrecerían un programa de esfuerzo destinado a subsanar las carencias personales y técnicas de los estudiantes. De manera que el programa abordaría las siguientes esferas:

- i) Aspectos académicos y competencia intelectual —programa destinado a desarrollar la capacidad de pensar y razonar, tomar decisiones y solucionar problemas.
- ii) Aspectos psicológicos y personales (para el diario vivir) —programa destinado a fortalecer la disciplina, el comportamiento dentro y fuera del trabajo, la ética laboral, la eficiencia, etc.
- iii) Aspectos sociales y económicos —programa destinado a que los estudiantes se familiaricen con temas nacionales e internacionales básicos que influyen en los programas sociales y económicos, para generar actitudes positivas respecto de importantes problemas nacionales.
- iv) Orientación profesional y laboral —programa destinado a que los graduados estén en mejores condiciones de ingresar al mundo laboral y negociar con éxito problemas que se producen comúnmente en el ambiente de trabajo.

Cada uno de estos programas duraría entre 15 y 18 meses y se aplicaría en forma flexible para asegurar que se absorbieran los conocimientos técnicos mínimos necesarios teniendo en cuenta las variadas necesidades de los distintos grupos ocupacionales.

A continuación figura el plan financiero para el programa de formación profesional correspondiente al período 1989-1990 a 1993-1994:

Ejercicio económico	Número de instituciones	Número de pasantes	Costo del proyecto <sup>a</sup> en J\$ millones
1989-1990	4	-	3.0
1990-1991	8	500-6 000	7.0
1991-1992	12	900-7 000	12.0
1992-1993	16	1 400-7 000	15.5
1993-1994	20	2 000-8 000	20.0

<sup>a</sup> Gastos de capital más gastos periódicos.

### C. EL ORGANISMO DE FOMENTO DE LAS INVERSIONES EN MICROEMPRESAS (MIDA)

Durante 1990-1991 el gobierno creó el Organismo de Fomento de las Inversiones en Microempresas (MIDA), organismo fuera de la burocracia del sector público que responde directamente al Primer Ministro. Su objeto es dar un enfoque centralizado a la asistencia para la capacitación y crediticia destinada a los desempleados y desposeídos (especialmente jóvenes). Todos los beneficiarios del MIDA poseen menos de 200 000 dólares de patrimonio. Al otorgar crédito el MIDA actúa como mayorista de fondos de cinco organismos de crédito autorizados, a saber: el Organismo para la selección y apoyo de particulares que se inician en el comercio (ASSIST), las cooperativas de crédito, el Fondo de Iniciativa Empresarial, las cooperativas populares y el Fondo Nacional de Desarrollo de Jamaica. Como mayorista de fondos el MIDA no tiene atribuciones para dirigir las carteras de préstamos de los organismos de crédito autorizados y garantizar así que los fondos lleguen efectivamente a los grupos destinatarios. No obstante, puede aplicar cierto grado de "persuasión moral". En agosto de 1992 menos del 20% de los fondos que había prestado se había asignado a jóvenes menores de 25 años y 40% a comercios de propiedad de mujeres y operados por ellas. El MIDA considera que estas cifras son muy bajas comparadas con las necesidades de estos grupos y procura elevarlas.

Los organismos de crédito autorizados —tres de los cuales se describirán más adelante— aplican diferentes criterios para la aprobación de sus solicitudes de crédito. Algunos exigen garantías prendarias a sus clientes, otros (sobre todo los que prestan a microempresas y premicroempresas) pueden exigir sólo garantías o referencias personales. Como ninguno de estos criterios asegura que se estén cubriendo bien las necesidades de los solicitantes necesitados y productivos, el propio MIDA ha emprendido una serie de iniciativas, entre ellas:

- i) Participación en los riesgos: consiste en que el MIDA garantiza al organismo de crédito autorizado hasta 50% de la porción no garantizada de un préstamo.
- ii) Garantes del sector privado: los oficiales de desarrollo distritales representantes del MIDA tienen instrucciones de reunirse con particulares y grupos del sector privado para examinar la posibilidad de dar garantías conjuntas o individuales a clientes que tienen poco o ningún respaldo.
- iii) Fondo rotatorio comunitario: se trata de un mecanismo innovador para llegar a los grupos destinatarios.

El MIDA ha sido esencial en la creación de avanzados planes "de asociación", según los cuales ha hecho aportes de contrapartida a razón



de 5 a 1 al fondo común creado por 30-40 miembros de un grupo de ahorro comunitario. El monto aportado por el MIDA sirve de capital en préstamo, en tanto la parte correspondiente al grupo comunitario se pignora al MIDA como garantía de los fondos anticipados. Casi todos los fondos rotatorios comunitarios establecidos hasta la fecha están ubicados en zonas urbanas.

En materia de capacitación, el MIDA ha inaugurado una "escuela comercial" que otorga certificados, en que los clientes reciben capacitación sobre conocimientos empresariales básicos, sistemas de registro, comercialización y comercio. Esta capacitación complementa otra impartida por los organismos de crédito autorizados y ayuda a los clientes a acceder a los préstamos de algunos de esos organismos, sobre todo las cooperativas de crédito, donde se da importancia a la certificación del cliente. La asistencia de la Empresa de Promociones Jamaica (JAMPRO)<sup>1</sup> en la esfera de la capacitación también ha sido destacada. Asimismo, la unidad de capacitación del MIDA presta apoyo técnico a los organismos de crédito autorizados en forma de evaluación y preparación de proyectos y ofrece capacitación constante a su propio personal externo.

El apoyo que el MIDA ha prestado a clientes en el campo de la comercialización no ha sido tan amplio como su asistencia en materia de crédito y capacitación. Sin embargo, el organismo ha otorgado crédito a organizaciones que comercializan productos agrícolas y ha prestado apoyo a actividades de cultivo por contrata promovidas por algunas empresas de procesamiento agrícola.

En la manufactura de pequeña escala (electrónica), el MIDA ha sido partidario de otorgar crédito a microempresas que ya han logrado establecer mercados para sus productos, especialmente si así obtienen divisas para el país. Sin embargo, la comercialización sigue siendo una esfera en que el MIDA considera que podría hacer mucho más impartiendo capacitación, suministrando asesoramiento sobre el mercado y planificando estrategias.

Actualmente los fondos del MIDA provienen de i) el presupuesto central del gobierno y ii) fondos procedentes de la inversión de activos públicos. La mayor fuente de fondos es la segunda. Esta característica de su financiación explica por qué el MIDA está en condiciones de cobrar tasas de interés inferiores a la media por sus préstamos. Las tasas actuales oscilan entre 18% y 23%, en que las más bajas corresponden a los préstamos agrícolas. En agosto de 1992 el MIDA estimó que las solicitudes de crédito sumaban 170 millones de dólares, lo que excede considerablemente sus fondos hasta la fecha, de 45 millones. Los planes financieros que se están considerando activamente incluyen una oferta pública de bonos de

<sup>1</sup> Organización paraestatal encargada del desarrollo y la promoción industriales, incluida la comercialización de las exportaciones (véase infra).

desarrollo por un total de 100 millones de dólares a tasas de rendimiento competitivas, libres de impuestos e íntegramente garantizados por el gobierno. Sin embargo, esta oferta seguramente hará aumentar las tasas de los préstamos del MIDA, acercándose a las tasas de interés del mercado. El desafío será velar por que tal expansión de la financiación no ponga en peligro la misión del MIDA, que es asegurar el desarrollo del sector microempresarial como colaborador viable del desarrollo económico nacional.

Los organismos de crédito autorizados tienen un excelente historial de amortización de los préstamos del MIDA. A continuación describimos las operaciones de tres de ellos.

#### **D. EL ORGANISMO PARA LA SELECCIÓN Y APOYO DE PARTICULARES QUE SE INICIAN EN EL COMERCIO (ASSIST)**

El ASSIST es un organismo cristiano no confesional de desarrollo dedicado a ayudar a los pobres mediante el fomento de la actividad empresarial. El ASSIST nació gracias a la preocupación de empresarios cristianos, que sintieron que había que dar una respuesta enérgica al problema de la pobreza y la necesidad. Estimaron que esa respuesta debía tener un impacto sobre el desempleo y estimular el crecimiento autosostenido de los empresarios necesitados que no reunían las condiciones para obtener financiación en el sistema bancario. La organización se creó hace más de cinco años y sus metas son:

- seleccionar a los empresarios marginados;
- evaluar sus propuestas;
- otorgar crédito a los candidatos aprobados, y
- en caso necesario, ofrecer programas de capacitación apropiados y útiles.

Los programas del ASSIST se realizan con fondos donados por particulares y organismos de desarrollo locales e internacionales. Estos fondos forman parte de una cartera de crédito rotatorio que brinda asistencia constante a los clientes.

El ASSIST ha proporcionado crédito, servicios técnicos y capacitación a pequeñas empresas manufactureras y agrícolas, centros de servicio técnico de electrodomésticos y otras actividades orientadas a la producción y los servicios. En agosto de 1992 el monto medio de los préstamos osciló entre 12 452 y 22 000 dólares. Con el correr de los años este promedio ha venido aumentando aproximadamente a la par que la inflación. Actualmente el monto medio proyectado es de 20 000 dólares y el objetivo es crear al menos un nuevo puesto de trabajo por cada 11 200 dólares de crédito otorgado. El límite máximo de crédito para proyectos individuales es de 100 000 dólares.

El programa de asistencia incluye préstamos para la expansión de pequeñas empresas (especialmente las de gran intensidad de mano de obra), préstamos que generen ingresos adicionales dentro de una empresa, aunque no se creen nuevos puestos, préstamos para la puesta en marcha y capacitación en materia de gestión, teneduría de libros, contabilidad, adquisiciones, comercialización y principios comerciales cristianos para pequeñas empresas. Aunque no es obligatorio que participen en el capital social, en promedio los prestatarios tienen 20% de participación en los proyectos.

En la actual cartera de 497 proyectos, 288 son de propiedad de varones y operados por ellos y 209 corresponden a mujeres. La distribución sectorial de los proyectos es como sigue:

	Propiedad y operación a cargo de:	
	Varones	Mujeres
Manufacturas	78	69
Comercio	58	64
Servicios	39	20
Agricultura	81	34
Comercio de alimentos	32	22
<b>Total</b>	<b>288</b>	<b>209</b>

El historial de reembolsos ha sido bastante bueno para este tipo de programa: la tasa de morosidad (más de un día) del total de la cartera ascendía a 24.12% en agosto de 1992.

Todos los prestatarios están obligados a asistir a una breve sesión de capacitación (aproximadamente dos horas) sobre procedimientos contables comerciales elementales, donde se les muestra cómo separar las operaciones comerciales de las domésticas. El principal obstáculo que debe superar la mayoría de los candidatos es cómo enfocar su negocio como una actividad que entraña más que la mera supervivencia. El programa de capacitación no otorga certificado pero la organización está considerando implantar una capacitación grupal metódica para algunas microempresas dedicadas a manufacturas de exportación (muebles).

La organización en sí no ayuda a las microempresas en el campo de la comercialización, pero está contemplando la posibilidad de contratar un oficial a cargo de esta área. Los servicios de comercialización que ofrecen actualmente organizaciones semejantes (la JAMPRO y el Fondo Nacional para el Desarrollo de Jamaica) no se consideran aptos para las necesidades especiales de los clientes del ASSIST, que en su mayoría están en las etapas de premicro o microempresa, y tienen una formación general limitada o muy dispar.

El ASSIST selecciona candidatos en toda la red de organizaciones comunitarias e iglesias cristianas ubicadas en cada aldea de la isla. Todos los candidatos deben estar recomendados por los dirigentes de su organización o iglesia local. Los candidatos pasan por un completo examen de evaluación de necesidades en que se estudia la factibilidad de su propuesta comercial. La organización no es partidaria de hacer pura beneficencia; el objetivo es ayudar a los pobres a desarrollar un sentido de responsabilidad e industria y hacerse seres humanos que se respeten y sean capaces de llevar adelante con éxito una pequeña empresa que pueda sustentarlos a ellos y a sus familias.

Oficialmente constituido en sociedad de responsabilidad limitada en 1985, el ASSIST está encabezado por un directorio integrado por 12 personas, que participan directamente en las operaciones de la compañía. A los efectos de estas operaciones, la isla está dividida en dos grandes divisiones (oriental y occidental), a su vez subdivididas en seis zonas. Hay dos gerentes regionales a cargo de las seis oficinas zonales, cada una de las cuales está supervisada por una junta integrada por cinco a diez personas residentes en cada zona y conocidas, respetadas y familiarizadas con las costumbres locales. La junta zonal aprueba préstamos que se financian a través del comité de créditos, genera apoyo para el Organismo en toda la comunidad y selecciona a posibles clientes. El presidente de cada junta zonal forma parte del directorio nacional.

El ASSIST cuenta con un personal eficiente y bien entrenado. Todo el personal directivo tiene por lo menos un título de bachillerato universitario en alguna disciplina pertinente. Los jefes de proyecto encargados de las oficinas zonales son licenciados en administración de empresas o su equivalente.

El ASSIST funciona con un sistema de crédito rotatorio, en virtud del cual presta entre 500 y 100 000 dólares a cada candidato para iniciar o expandir una microempresa. Se da preferencia a los candidatos que no reúnen las condiciones para obtener préstamos de bancos comerciales o grandes instituciones financieras. El seguimiento de los créditos aprobados está a cargo de oficiales de proyecto que visitan a cada cliente una vez al mes.

A pesar de que sufrió varios problemas al principio, el ASSIST ha logrado mejorar la gestión de su cartera y sus programas de capacitación con el curso de los años. Una vez que los solicitantes se gradúan de su seminario inicial de orientación de dos horas, deben asistir a otros seminarios vinculados con su respectiva área de proyecto. Además, los microempresarios con tres o más empleados toman un cursillo sobre gestión de personal. En 1990 se realizaron 35 sesiones de capacitación, que incluyeron tres seminarios especializados para clientes con necesidades en materia de gestión de personal, estrategias de comercialización, mantenimiento y control de existencias. Estas sesiones contaron con la asistencia de 275

personas. Los ejecutivos de experiencia también actúan como consultores en capacitación y comercialización para el programa.

Aunque el interés medio por los préstamos está por debajo de las tasas comerciales, es suficiente para generar un fondo de reserva que se utilizará cuando la organización pase a ser independiente. Actualmente las tasas de interés que se cobran por los préstamos son: agricultura 18%, manufacturas 20%, servicios 20% y comercio 25%. Estas tasas diferenciales reflejan el énfasis de la organización en el crecimiento de la productividad y la producción de productos básicos.

Entre los programas especiales que realiza el ASSIST está el plan de crédito y ahorro asociado y el programa para los barrios urbanos pobres. En el marco de este último el ASSIST trabaja con pastores de las iglesias de los barrios pobres de la capital, Kingston. Los pastores recomiendan a personas de buena reputación de su comunidad para proyectos que necesitan financiación; el ASSIST suministra los fondos y la capacitación y las iglesias prestan servicios de salud y sociales de otro tipo a esas personas. Actualmente el ASSIST mantiene oficinas en seis ciudades fuera de la capital, ubicadas en Spanish Town, Mandeville, Black River, Montego Bay, St. Ann's Bay y Port Antonio.

#### **E. EL FONDO DE INICIATIVA EMPRESARIAL**

Creado por el Gobierno de Jamaica en 1985, originalmente el Fondo fue diseñado para funcionar como institución mayorista de crédito para empresas de pequeña y mediana escala por conducto de los organismos de crédito autorizados. A partir de 1991, el Fondo comenzó a prestar directamente a clientes, gracias a lo cual amplió rápidamente su cartera de préstamos y su alcance geográfico. Para comodidad de posibles clientes, el Fondo ha dividido a la nación en cuatro regiones:

- a) La **región 1** incluye los distritos de Kingston y St. Andrew, St. Catherine y St. Thomas (población total: 1.09 millones).
- b) La **región 2** incluye St. James, Trelawny, Hanover y Westmoreland (población total: 422 000).
- c) La **región 3** incluye Clarendon, Manchester y St. Elizabeth (población total: 521 000).
- d) La **región 4** incluye los distritos restantes de St. Mary, St. Ann y Portland (población total: 333 000).

En los cuadros X.1 y X.2 figuran los préstamos recién aprobados para las diferentes regiones y por tipo de proyecto. En los últimos años se destacan el número de proyectos y el volumen de préstamos que ha atraído la zona metropolitana de Kingston.

El Fondo otorga créditos a personas entre 18 y 60 años de edad cuyo patrimonio, excluidos bienes raíces e inmuebles, no exceda los 500 000

Cuadro X 1  
PRÉSTAMOS DEL FONDO DE INICIATIVA EMPRESARIAL APROBADOS  
ENTRE MARZO DE 1991 Y JULIO DE 1992

REGIÓN	Oficina	Monto aprobado en dólares	Saldo pendiente en dólares	Nº
1	Kingston	6 770 884.00	6 301 592.00	139
	St. Thomas	467 472.00	444 100.00	16
	St. Catherine	2 190 742.00	2 000 163.00	71
	<b>Total</b>	<b>9 429 098.00</b>	<b>8 742 855.00</b>	<b>226</b>
2	St. James	2 388 457.00	2 111 058.00	71
	Trelawny	733 162.00	677 333.00	15
	Hanover	320 620.00	300 387.00	11
	Westmoreland	714 383.00	619 692.00	26
	<b>Total</b>	<b>4 156 622.00</b>	<b>3 708 500.00</b>	<b>123</b>
3	Clarendon	1 425 527.00	1 236 248.00	51
	Manchester	1 690 723.00	1 578 998.00	55
	St. Elizabeth	836 009.00	681 947.00	28
	<b>Total</b>	<b>3 952 259.00</b>	<b>3 497 193.00</b>	<b>134</b>
4	St. Mary	816 714.00	771 521.00	21
	St. Ann	169 242.00	162 352.00	7
	Portland	1 438 987.00	1 381 920.00	22
	<b>Total</b>	<b>2 424 943.00</b>	<b>2 315 793.00</b>	<b>50</b>

dólares. Hay 22 oficiales de operaciones adscritos a las cuatro oficinas regionales y las nueve suboficinas de toda la isla. Los préstamos se conceden para adquirir herramientas básicas, implementos de trabajo, equipo y materias primas. Se ofrecen tres tipos de préstamos:

- i) El préstamo para pequeñas empresas, con un límite de 250 000 dólares y a un plazo máximo de 60 meses. En esta categoría las tasas de interés son de 18% para la agricultura, manufacturas y servicios.
- ii) El préstamo para microempresas, con un límite de 50 000 dólares y a un plazo máximo de 48 meses. La tasa de interés es 18% para la agricultura y 23% para las manufacturas y servicios.
- iii) El préstamo de corto plazo para microempresas, con un límite de 5 000 dólares, a un plazo máximo de 12 meses y una tasa de interés de 23%.

Quienes solicitan préstamos al Fondo deben presentar una serie de documentos, incluidos facturas pro forma de los equipos y materias primas que se desean comprar, recomendaciones, contratos de arrendamiento, cartas de intención, información de mercado, etc. Los aspirantes tam-

Cuadro X 2  
**PRÉSTAMOS APROBADOS POR EL FONDO DE INICIATIVA  
 EMPRESARIAL, POR TIPO DE PROYECTO**  
 (al 31 de agosto de 1992)

Tipo de proyecto	Monto prestado (en dólares)	Número	%
Agricultura	1 287 200.00	52	
Ganadería	1 006 147.00	19	
Pesca	538 006.00	11	
Avicultura	730 628.00	19	
Horticultura	5 000.00	1	
<b>Total</b>		<b>102</b>	<b>19</b>
Fabricación de muebles	1 469 946.00	30	
Fabricación de ropa	2 097 378.00	103	
Elaboración de alimentos	245 888.00	10	
Artesanía	396 717.00	11	
Calzado	96 000.00	5	
Elaboración de metales	23 050.00	1	
Fabricación de bloques	72 500.00	2	
Fabricación de otro tipo	1 319 961.00	29	
<b>Total</b>		<b>191</b>	<b>35</b>
Cosmetología	273 909.00	15	
Alimentación / Pastelería	1 298 911.00	38	
Artes y oficios	535 791.00	13	
Venta ambulante	4 298 830.00	140	
Otros servicios	2 232 073.00	42	
<b>Total</b>		<b>248</b>	<b>46</b>

bién deben presentar dos referencias personales de conocidos respetables, como dirigentes comunitarios, maestros, arrendadores o empleados. Además, el cliente debe estar directamente involucrado en la empresa, que debe figurar como su principal fuente de ingresos.

El Fondo exige garantía prendaria, pero acepta ciertos tipos de garantía que normalmente no aceptan los grandes organismos de crédito, por ejemplo:

- escritura de venta del activo fijo adquirido con los fondos prestados;
- promesa de cesión de los ingresos obtenidos de la venta de los bienes producidos con ayuda del préstamo;
- garantía de terceros; y
- efectos personales, equipo y muebles de propiedad del prestatario.

El Fondo es principalmente un organismo de crédito y sólo presta algunos servicios de capacitación a los clientes, debido a las restricciones presupuestarias actuales.

Para aquellos clientes que requieren capacitación en materia de teneduría de libros y procedimientos comerciales básicos, el Fondo recurre al Centro Empresarial de la JAMPRO, con el que mantiene una estrecha relación de trabajo. En la esfera de la comercialización sólo se presta ayuda en la etapa de determinación de proyectos. Por ahora no hay planes para realizar sesiones de capacitación sobre comercialización o estrategias comerciales.

El Fondo es el sucesor de "Solidaridad", programa creado a principios de los años ochenta mayormente para otorgar subsidios a jóvenes microempresarios residentes en barrios urbanos pobres. En el marco de ese programa se distribuyeron unos 16 millones de dólares. El Fondo está consciente de que "Solidaridad" ha tenido un historial de deudas incobrables y pobre desempeño, de modo que está decidido a velar por que su programa de préstamos regenere fondos a partir de los reembolsos.

Hasta la fecha el Fondo ha prestado un total de 20 millones de dólares. El monto medio de los préstamos es de 40 000 dólares y en promedio cada proyecto crea empleo directo para dos adultos y empleo indirecto para otros tantos. El monto medio de los préstamos ha venido aumentando aproximadamente a la par que la inflación anual. La oficina de Kingston mantiene 40% de la cartera total de préstamos, y le siguen de cerca Montego Bay, el segundo centro urbano en importancia, y Mandeville.

Así y todo, los directores del Fondo están preocupados por que las operaciones del Fondo tengan un impacto duradero. Menos del 30% de los prestatarios son actualmente empresarios permanentes. Son contados los que se han "graduado" para obtener préstamos comerciales, con la consecuencia de que muchos de ellos vuelven a pedir prestado al Fondo. El único indicio alentador es que estos reincidentes "se gradúan" dentro de los distintos programas de crédito que ofrece el Fondo. A este proceso interno podría contribuir mucho un programa obligatorio de capacitación para clientes.

## **F. EL FONDO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE JAMAICA**

El Fondo Nacional para el Desarrollo de Jamaica es una organización privada de responsabilidad limitada sin fines de lucro, creada en 1981 para fortalecer y desarrollar la pequeña empresa mediante la concesión de créditos y la prestación de servicios técnicos y capacitación a particulares y grupos, que no reúnen las condiciones para acceder a la financiación comercial tradicional. El Fondo ha recibido financiación de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), la Fundación Panamericana de Desarrollo (FUPAD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Nacional de Fomento de Jamaica, el Fondo de Desarrollo Agrícola de Jamaica y más recientemente el Organismo de Fomento de las Inversiones



en Microempresas (MIDA). En 1987, en un esfuerzo por lograr la autosuficiencia para 1992, el Fondo instituyó un plan de desarrollo estratégico que dispuso la separación de los centros de costos y utilidades así como la separación de las funciones bancarias y de servicios técnicos y capacitación, en que cada división aporta sus propios recursos. En 1988 un análisis de operaciones del Fondo determinó que su cartera era equilibrada y se fijaron los límites para los montos de los préstamos y los niveles de desembolso. Se creó un fondo de dotación para atraer contribuciones locales y extranjeras a la inversión, cuyos ingresos se destinarían exclusivamente a sufragar los gastos de servicios técnicos y capacitación. En noviembre de 1989 este Fondo había atraído 4.4 millones de dólares. El Fondo Nacional para el Desarrollo de Jamaica también ha allegado recursos ofreciendo seminarios, talleres y asesoramiento comercial. El resultado de estas actividades ha sido elevar la participación del interés prestatario en la financiación total de 20% en 1985 a 40% en 1992. Además, si bien el déficit operativo del Fondo ha aumentado, la tasa de crecimiento ha bajado drásticamente de 106% en 1984-1985 a 9% entre 1986-1987. Ahora último, el Fondo ha inaugurado una ventanilla para capital de riesgo que le permite participar en el capital de proyectos de alta rentabilidad. Esta nueva estrategia sirve para apoyar la estrategia de autosuficiencia, si se maneja con cuidado.

El Fondo Nacional para el Desarrollo de Jamaica recibe al año de 3 000 a 4 000 consultas sobre préstamos, 70% de las cuales se convierten en solicitudes de crédito. Empero, el número de préstamos aprobados no supera el 15% del total de solicitudes. Durante 1981-1989 se aprobaron 2 524 préstamos y se desembolsaron 41 millones de dólares por ese concepto. El monto del préstamo medio fue 16 197 dólares y las empresas creadas o ampliadas alcanzaron a 1 700. También durante ese período, el Fondo capacitó a 13 300 empresarios y se calcula que creó (o evitó que se eliminaran) unos 6 500 puestos de trabajo con sus operaciones de crédito. Entre 52% y 55% de los préstamos que el Fondo aprobó durante ese período se destinó a proyectos urbanos y toda la cartera de préstamos se distribuyó uniformemente entre los sexos.

La mayor demanda de préstamos (y el mejor récord en materia de reintegro) procede del sector servicios (distribuidoras minoristas, almacenes, carnicerías, transporte, peluquería, educación, etc.), aunque las tasas de interés para los préstamos a este sector promedian el 20%, en tanto las tasas para los préstamos agrícolas (22% de la cartera de crédito) oscilan entre 10% y 14%.

El Fondo intenta ser un centro empresarial que ofrece en un solo lugar toda una gama de servicios como crédito, servicios técnicos, capacitación y otros. Todo candidato cuyo préstamo se haya aprobado debe someterse a un cierto período de capacitación comercial mientras se sigue tramitando su solicitud. El monto máximo que se presta es 500 000 dólares, por un plazo de hasta 10 años.

Los servicios técnicos y la capacitación que ofrece el Fondo incluyen asistencia para el desarrollo de proyectos, asesoramiento comercial y seis a ocho horas de capacitación en administración de empresas, que comprenden los siguientes temas: políticas y procedimientos de préstamo del Fondo, análisis de costos de productos o servicios, técnicas de comercialización, conocimientos básicos sobre sistemas de registro y consultorías y capacitación comerciales. Los clientes deben ser los responsables directos de la administración de sus empresas y los préstamos deben respaldarse con garantías prendarias que pueden ser inmuebles, maquinarias, efectivo, bienes raíces, mobiliario, o un aval o garante.

Entre los organismos que operan fuera del ámbito del MIDA pero están en condiciones de elevar la productividad de los grupos pobres urbanos, se incluyen la JAMPRO y el Proyecto Integrado para la Reducción de la Demanda, cuya ejecución está a cargo del Consejo Nacional de Lucha contra el Uso Indebido de Drogas.

#### **G. LA EMPRESA DE PROMOCIONES JAMAICA (JAMPRO)**

La JAMPRO fue creada en 1988 a raíz de la fusión de la Empresa para el Desarrollo Industrial de Jamaica y la Empresa Nacional de Exportaciones de Jamaica. La organización, originalmente constituida como sociedad de responsabilidad limitada, pasará a ser organismo de derecho público. Como organismo gubernamental para el desarrollo, la función principal de la JAMPRO es realizar programas destinados a diversificar y expandir las oportunidades de inversión, facilitar la modernización del proceso de producción y el mejoramiento de los sistemas de gestión, así como fomentar y facilitar el crecimiento del sector exportador.

La tendencia de la política del gobierno actual y las limitaciones presupuestarias con que debe operar el país obligaron a reorganizar la JAMPRO. A tal efecto se tomaron las siguientes medidas:

- i) Creación de una estructura para reflejar las prioridades de sectores y productos, a saber, agricultura y agroindustria, vestuario y calzado, mobiliario y productos en madera, minerales e industria pesada, artesanía e industria de servicios, asistencia técnica, formación industrial y servicios de ingeniería. Los distintos servicios y oficios vinculados con cada sector funcionarán como una sola unidad en que estén integrados los servicios promocionales, técnicos y comerciales. Este cambio permitirá que la JAMPRO responda de manera más coordinada a las necesidades del comercio en los sectores prioritarios designados.
- ii) Establecimiento de vínculos más fuertes con las altas comisiones en la Mancomunidad, las embajadas y los consulados de Jamaica, dondequiera que existan, para evitar en lo posible la duplicación de oficinas y sus correspondientes servicios administrativos y secretariales.

- iii) Mayor actividad promocional en Jamaica y desde ella, con lo cual las promociones de inversión serán más selectivas y se determinarán mejor los objetivos de la comercialización de las exportaciones.
- iv) Integración de los distintos componentes de los programas de apoyo técnico (subvenciones globales, centro de diseño, asistencia técnica de corto y mediano plazo) para garantizar la coherencia, continuidad y eficacia en función de los costos, siempre que sea posible, en la programación y prestación de esta asistencia.
- v) Mantenimiento de un fuerte acento en la prestación de capacitación industrial de calidad y servicios eficaces de registro y certificación de las exportaciones y asignación y observancia de los cupos de exportación.

En su primer año de operación, la JAMPRO encabezó una serie de actividades. En materia de promoción de las exportaciones y la inversión, se destacaron las siguientes esferas:

- Manufactura ligera: vestuario, electrónica, mobiliario, juguetes, calzado, artículos deportivos, repuestos y accesorios para automotores.
- Agroindustria: horticultura ornamental, verduras de invierno, frutas exóticas, hierbas y especias, acuicultura y ganadería.
- Servicios generales: turismo, películas, tratamiento de la información, construcción, educación, seguros y banca.
- Industria minera: minerales no metálicos, por ejemplo, yeso, piedra caliza, mármol.

Entre abril de 1988 y marzo de 1989 se implementaron 117 proyectos con una inversión de capital de 827.4 millones de dólares y la superación potencial de 6 620 personas. Los resultados más destacables se anotaron en los sectores de servicios y la pequeña empresa que cumplieron 90% y 85% de sus metas, respectivamente. No obstante, estos logros deben evaluarse en el contexto de la devastación causada por el huracán Gilbert, que afectó a todos los sectores de la economía. Durante el año se realizó una variada gama de actividades promocionales para fomentar las exportaciones jamaicanas, como misiones de compra al interior, misiones de venta al exterior, ferias comerciales y promociones de determinados productos.

A fin de marzo de 1989 había 173 proyectos en distintas etapas de desarrollo, que representaban una inversión de capital de 1 300 millones de dólares. Se ha suscitado considerable interés en el sector servicios, sobre todo en ámbitos como la producción de programas de computadora, las comunicaciones por radio, vídeo, teleconferencias, banca, seguros e infraestructura para la atención de la salud.

En el período 1990-1992 la JAMPRO proyectó distintas actividades en las siguientes esferas:

- a) Modernización industrial. Este programa está destinado a mejorar la eficiencia operativa empresarial mediante la prestación de: i) asistencia técnica a corto y largo plazo a empresas de los subsectores prioritarios, con el fin de aumentar la productividad y reducir los costos de producción (se han seleccionado 150 empresas que recibirán asistencia, entre ellas, 50 de prendas de vestir y prendas precosidas y 40 de muebles y productos de madera); ii) asistencia en el reequipamiento de empresas, facilitándoles el acceso a derechos de importación reducidos sobre bienes de capital (se examinarán unas 200 empresas y se prevé que se aprobarán beneficios para aproximadamente 160 de ellas); iii) capacitación industrial para personal directivo, técnico y operativo de la industria (se planea impartir 115 cursos con una participación prevista de 1 700 personas); iv) capacitación en la fabricación de herramientas y reparación y mantenimiento de equipo y herramientas para 60 participantes (también se brindarán servicios de consultoría técnica a fábricas en materia de compra de maquinaria y equipo, procesos de producción y fabricación, montaje e ingeniería).
- b) Creación de un centro de diseño. El objeto de este centro es colaborar con los exportadores y el subsector de embalaje en el área del diseño de embalaje y desarrollo de productos. Se centrará particularmente en las exigencias y tendencias de calidad y se procurará reorientar a los diseñadores locales para que desarrollen formas apropiadas de embalaje y educar a los fabricantes locales para que compitan en el mercado internacional. El centro funcionará como una unidad pequeña integrada por profesionales y dirigida por un diseñador industrial experimentado. El proyecto cuenta con la asistencia de la ONUDI y el PNUD.
- c) Asistencia técnica. Se ha puesto en marcha un programa de asistencia técnica destinado a ayudar a las empresas locales a mejorar sus métodos de producción y aumentar sus niveles de productividad. Este programa proporciona ingenieros industriales de producción, ingenieros para mantenimiento de máquinas, técnicos y otros consultores para trabajar con empresas locales durante períodos determinados que fluctúan entre dos y 24 meses.
- d) Implementación de proyectos. Continuará la implementación de nuevos proyectos de inversión, a medida que se exploren nuevas industrias y sectores. Se realizarán perfiles y propuestas de proyectos sobre oportunidades viables de inversión en diversos sectores. Se destacará especialmente la prestación de asistencia a pequeñas empresas comerciales nuevas y en expansión.

**H. EL PROYECTO INTEGRADO PARA LA REDUCCIÓN DE LA  
DEMANDA DEL CONSEJO NACIONAL DE LUCHA  
CONTRA EL USO INDEBIDO DE DROGAS.  
FASE III (COMPONENTE ECONÓMICO)**

El problema del uso indebido de drogas en Jamaica se ha exacerbado por una explosiva epidemia de demanda de cocaína y "crack" desde 1985-1986. A partir de 1986 la tasa de consumo de "crack" en Jamaica se duplicó cada 18 meses. Ese año registró un aumento de 1.3% en el grupo etario de 13 a 19 años; en 1987-1988 la tasa para el mismo grupo había ascendido a 2.5%. En 1989 se calculó que 22 000 personas consumían drogas "duras". No obstante, como resultado del programa de lucha contra la droga, se estimó que el número de consumidores de "crack" había bajado a 19.800 en diciembre de 1991.

El impulso principal de las actividades nacionales de lucha contra la droga y la reducción de la demanda se produjo en 1991, durante el período de implementación del Proyecto Integrado para la Reducción de la Demanda. Este esfuerzo también logró atenuar el consumo de otras drogas como la nicotina (cigarrillos), la marihuana y el alcohol. El proyecto está dirigido a la comunidad, como unidad básica responsable del proceso de reducción de la demanda. En la fase I del proyecto se inauguró un programa de cinco etapas, con la siguiente secuencia:

- Preparación
- Organización
- Planificación
- Implementación
- Evaluación.

Al final de la fase I se establecieron en 15 comunidades comités de toma de conciencia del problema de las drogas, varios de los cuales han elaborado planes bienales de acción para el desarrollo, en que se determinan los objetivos, estrategias, calendarios y costos de las actividades necesarias para hacer frente a los problemas que dimanen de las disfunciones en el proceso de desarrollo de la comunidad. Así pues, este enfoque presupone que el fenómeno del uso indebido de drogas y su expansión obedecen a factores interrelacionados ligados al desarrollo disfuncional del hombre en su ambiente natural y social. Los planes de acción que se han publicado hasta la fecha vinculan el fenómeno del uso indebido de drogas con problemas de desarrollo de muy variada índole, como el desempleo, la falta de oficio, la educación deficiente, el desarrollo disfuncional de la familia, el tedio, etc.

En la fase II del proyecto, implementada durante 1992, se ha procurado fortalecer los lazos entre las comunidades que participaron en la fase I e intensificar el proceso de acción comunitaria de tratamiento preventivo y rehabilitación.

El propósito principal de la tercera fase del proyecto, iniciada en junio de 1992, será permitir que los beneficios acumulados durante las dos fases anteriores se manifiesten en términos económicos. En la fase III los recursos financieros necesarios para desarrollar la capacidad empresarial individual y colectiva serán proporcionados en forma de i) fondos facilitados por el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (250 000 dólares), y ii) asistencia en especie del Gobierno de Jamaica (10 millones de dólares de Jamaica). En el caso de las subvenciones sólo se considerarán organizaciones voluntarias para el desarrollo (u organizaciones no gubernamentales para el desarrollo). Una organización voluntaria es una institución creada y manejada por un grupo de ciudadanos particulares con un propósito filantrópico establecido. Se mantiene principalmente con contribuciones voluntarias de particulares. Las fases I y II se destinaron a velar por la formación de tales grupos dentro de las comunidades. Además, durante la fase III el comité del componente económico del Consejo Nacional de Lucha contra el Uso Indebido de Drogas ayudará a formar y fortalecer tales grupos.

Estas ONGs suministrarán fondos a particulares, a condición de que:

- i) los proyectos reflejen viabilidad financiera y sean técnicamente coherentes, y
- ii) los solicitantes pasen por una sesión de capacitación de seis horas sobre prácticas de precios y costos, preparación de balances simples, flujos de caja, etc. El programa de capacitación estará a cargo de asesores comerciales voluntarios de las comunidades, formado en el instituto politécnico local (Centro de extensión empresarial de la Facultad de Artes, Ciencia y Tecnología), específicamente para trabajar con ONGs.

El tope de las subvenciones individuales en el marco de la fase III del proyecto es 2 000 dólares y 17 000 dólares para las grupales. Las actividades de supervisión, evaluación, presentación de informes y contabilidad del programa se minimizarán tanto a nivel de las ONGs como del Consejo. Sin embargo, se prevé que cada ONG cumpla con las siguientes funciones:

- garantizar que cada beneficiario haga uso de la subvención de conformidad con su propuesta;
- evaluar permanentemente el éxito o no de la operación que se está financiando;
- colaborar con los beneficiarios para resolver los problemas que encuentren al implementar los proyectos; y
- presentar informes sobre la marcha del proyecto, al inicio y al final de éste.

Habrá un coordinador nacional encargado de la administración general del programa, que a su vez responder  al Director Ejecutivo del Consejo.

Una vez terminada la tercera fase, se prevén los siguientes resultados:

- i) establecimiento de 15 agencias de empleo en las 15 comunidades;
- ii) un banco de datos con el perfil de cada una de las 15 comunidades;
- iii) creación de 1 000 puestos nuevos en las 15 comunidades;
- iv) establecimiento de programas comunitarios para la juventud en cada comunidad; y
- v) rehabilitación de un total de 150 jóvenes "inempleables", mediante la enseñanza de oficios en cada comunidad.

La contribución del gobierno al proyecto se utilizará para prestar apoyo infraestructural y suministrar personal en el terreno y contable para supervisar el proyecto.

Hasta la fecha las comunidades han preparado seis planes de acción para el desarrollo: dos de grupos de la zona metropolitana de Kingston (Barbican y Rollington Town/Franklyn Town), uno de una ONG ubicada en Montego Bay (Flankers) y otros tres de ONGs procedentes de los principales pueblos de Ewarton, Buff Bay y Morant Bay. Cada uno de estos planes contiene una serie de proyectos económicos destinados especialmente a aliviar el problema del desempleo urbano y fomentar el desarrollo de la pequeña empresa. Otros proyectos tienen por objeto mejorar la vida familiar y desarrollar la infraestructura física y la enseñanza de oficios.





## Capítulo XI

# PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA MICROEMPRESARIOS URBANOS EN EL SALVADOR

## INTRODUCCIÓN

El presente capítulo constituye una síntesis del estado y el marco institucional de la reducción de la pobreza urbana, y los problemas que ésta plantea a los sectores público y privado. En dicho marco se presenta una evaluación actualizada de los programas de capacitación de microempresarios de zonas urbanas en El Salvador, en el que se otorga particular importancia a la coordinación interinstitucional. Para dicha evaluación se seleccionaron 25 entidades del amplio espectro de instituciones públicas y privadas existentes en el país; 20 de ellas son organizaciones no gubernamentales (ONGs), en consideración de la creciente importancia que han ido adquiriendo las actividades del sector privado en este ámbito en los últimos años. Los criterios utilizados para la selección de las instituciones fueron sus objetivos, la importancia de la labor que realizan y su área de acción.

El capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera se presentan un análisis y una descripción general del sector informal, así como un examen de las dimensiones de la pobreza y del proceso de reducción de los ingresos en las zonas urbanas que se ha registrado en los últimos años. La segunda sección se concentra en las actividades públicas y privadas de capacitación destinadas al sector de trabajadores por cuenta propia, y a la creación y fortalecimiento de microempresas. En la tercera sección se analizan los antecedentes y las bases sociopolíticas y administrativas de las tareas de coordinación en los sectores gubernamental y privado.

Sobre la base de la información actualizada relativa a la labor que realizan diversas instituciones en las áreas de la capacitación, la microempresa y el desarrollo humano, en la cuarta sección se presentan algunas reflexiones sobre los esfuerzos que se han desplegado en este campo durante los últimos 12 años y la evolución registrada por la sociedad salva-

doreña en dicho período. Asimismo, se presentan algunos comentarios sobre los desafíos que el proceso de cambio registrado en los espacios civil y político plantean al quehacer de las instituciones, especialmente en lo que respecta a la creación y el fortalecimiento de microempresas mediante capacitación.

#### **A. EL SECTOR INFORMAL Y LA POBREZA URBANA**

La década de 1980 fue para El Salvador un período de crisis y constante deterioro económico y social. Para comprender la situación basta tener presente que el producto interno bruto (PIB) registró niveles negativos o insignificantes de crecimiento. El producto interno bruto per cápita, como indicador de la distribución de la riqueza entre la población, disminuyó a niveles comparables a los registrados en los años sesenta, y la tasa de crecimiento anual de la población (2.1%) se mantuvo por encima del índice de crecimiento de la economía.

En la década de 1980 también hubo importantes corrientes migratorias internas y externas que provocaron, entre otros, un acelerado proceso de urbanización, y la pérdida de recursos humanos semicalificados y calificados debido a la emigración a otros países. En dicho período se redujo la inversión privada y pública y, asimismo, la generación de empleo formal. Según estimaciones, en 1989 la población urbana representaba un 50.1% del total y alrededor de 1.5 millones de salvadoreños habían emigrado al extranjero en busca de posibilidades de trabajo o de seguridad. El clima de inseguridad y agitación laboral provocó una disminución de la oferta formal de empleo, y se estima que entre 1981 y 1989 cerraron 204 empresas, lo que afectó a 24 500 trabajadores e incidió en el ingreso de alrededor de 112 000 personas.

El contexto general, la incapacidad del sistema productivo formal para absorber mano de obra y la falta de sistemas de previsión para los desempleados han impulsado la búsqueda de mecanismos de generación de empleos e ingresos. Entre 1988 y 1990 el desempleo abierto urbano en todo el país subió de 9.4% a 10%. En el mismo período la población urbana económicamente activa sufrió una profunda transformación. La economía informal creció en forma sostenida, y de hecho se convirtió en la alternativa de supervivencia ante el desempleo y la falta de oportunidades en el sector moderno de la economía urbana.

Los integrantes de los sectores moderno e informal de la economía se diferencian fundamentalmente por su vinculación a la unidad productiva, el tamaño de la empresa (número de empleados) y el tipo de trabajo que realizan los trabajadores. El Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social de El Salvador considera que la población económicamente activa (PEA) del sector informal se caracteriza por perci-

bir bajos ingresos y desempeñar tareas que no exigen un alto nivel de educación ni estudios especializados. Además, este sector está integrado por trabajadores familiares no remunerados que trabajan en empresas con menos de cinco empleados y por trabajadores por cuenta propia con un máximo de nueve años de estudios formales.

Según información oficial, en 1988 el 62% de la PEA urbana se ubicaba en el sector moderno de la economía (462 118 personas) y sólo el 37.5% en el sector informal (277 373); en 1989, cada sector absorbió un 50% de la PEA y en 1990 se estima que un 47.6% se ubicó en el sector moderno (441 437) y un 52.4% en el informal (485 041). El 49% de la población ocupada en el sector informal en el año 1989 estaba integrada por mujeres, una tercera parte de las cuales eran jefas de hogar. (Véase el cuadro XI.1.)

Teniendo presente el promedio de habitantes por hogar urbano (4.57), se estima que alrededor de 1 700 000 personas habrían dependido en 1989 del sector informal para la satisfacción de sus necesidades básicas. Por lo tanto, cabe considerar que éste representa una alternativa importante de supervivencia, tanto a nivel familiar como nacional.

La población ocupada en el sector informal se concentra en tres ramas de actividad económica: el comercio (42%), la industria (21%) y los servicios (13%). La comparación de la importancia relativa de las diversas ramas del sector informal permite determinar que aquellas que absorben un mayor porcentaje de trabajadores son, en orden decreciente, el comercio (77.87%), el transporte (58.81%), la agricultura (49.59%), la construcción (48.60%) y la industria (47.48%); en conjunto, éstas absorben entre dos terceras partes y la mitad de la población ocupada en las áreas urbanas.

Cuando se compara la distribución por tramo de ingreso mensual de la población urbana ocupada en el sector moderno y en el sector informal, quedan en evidencia las marcadas diferencias existentes entre ambas. Mientras en el sector moderno los ingresos fluctúan entre ¢600 y ¢999 (80 dólares a 133 dólares), en el sector informal van de ¢200 a ¢399 (27 dólares a 53 dólares). El 46% de las personas ocupadas en el sector informal tiene un ingreso inferior a ¢400 mensuales (53 dólares), en tanto que en el sector moderno sólo el 14% se encuentra en esa categoría. Por último, sólo el 36% de las personas empleadas en el sector informal tiene un ingreso superior a los ¢600 mensuales (80 dólares), pero dicho porcentaje asciende al 67% en el caso del sector moderno.

El nivel educativo de los trabajadores del sector informal es inferior al de los integrantes del sector moderno y también existen diferencias entre diversas categorías de ocupación. Las personas que prestan servicios domésticos y los trabajadores por cuenta propia presentan los niveles más bajos de escolaridad (3.85 y 4.46 años de estudio, respectivamente). A continuación vienen los trabajadores sin empleo fijo (4.96), los familiares no

Cuadro XI.1  
**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA OCUPADA POR SECTOR**

Sector	Número de personas	Porcentaje	Mujeres jefas de hogar (%)
Moderno	372 949	50.41	12.08
Informa	1 366 907	49.59	32.83
	739 856	100.00	

**Fuente:** Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN), Encuesta de hogares de propósitos múltiples, San Salvador, 1989.

Cuadro XI.2  
**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR SECTOR Y RAMA DE ACTIVIDAD**  
(Porcentaje)

Rama	Sector		Total
	Moderno	Informal	
Agricultura	50.39	49.59	100.00
Minería	100.00	-	100.00
Industria	52.52	47.48	100.00
Electricidad	94.99	5.01	100.00
Construcción	51.40	48.60	100.00
Comercio	22.13	77.87	100.00
Transporte	41.19	58.81	100.00
Instituciones financieras	93.26	6.74	100.00
Servicios	74.34	25.66	100.00

**Fuente:** Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN), Encuesta de hogares de propósitos múltiples, San Salvador, 1989.

remunerados (5.78), los dueños de empresas (8.52), las personas que nunca han trabajado (8.78) y los trabajadores con empleo fijo (9.56).<sup>1</sup>

Tanto por su número como por el volumen de empleo que generan, las microempresas son importantes en términos sociales y económicos <sup>2</sup>. En 1989, fueron las principales fuentes de empleo en las áreas urbanas; en dicho año, el 54% de la población ocupada trabajaba en empresas que te-

<sup>1</sup> Esta situación debe compararse con lo estipulado en la Constitución de El Salvador de 1983, según la cual toda la población tiene el derecho y el deber de cursar estudios equivalentes a nueve grados de educación; este requisito mínimo se adoptó a partir de la reforma educativa de 1968.

<sup>2</sup> Según cálculos realizados en 1984, en El Salvador había un total de 332 627 empresas, el 74.9% de las cuales eran microempresas, el 23.4% empresas pequeñas, el 1.01% empresas medianas y el 0.7% empresas grandes (Sevilla, 1984, p. 167).

Cuadro XI.3  
**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA  
POR SECTOR Y TRAMO DE INGRESOS**  
(Porcentaje)

Remuneración mensual	Sector		Totales acumulados	
	Moderno	Informal	Moderno	Informal
0	1.58	9.17	1.58	9.17
1-199	2.70	12.38	4.27	21.55
200-399	9.58	23.92	13.85	45.47
400-599	19.59	18.50	33.44	63.97
600-999	39.31	22.39	72.75	86.36
1 000-1 999	20.90	9.50	93.65	95.86
2 000 y más	6.35	4.14	100.00	100.00

**Fuente:** Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN), Encuesta de hogares de propósitos múltiples, San Salvador, 1989.

Cuadro XI.4  
**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA  
POR TAMAÑO DE LAS EMPRESAS**

Tamaño de la empresa (número de trabajadores)	Total	Porcentaje	Porcentaje acumulado
1	246 957	31.26	31.26
2 a 4	178 494	22.59	53.85
5 a 9	67 341	8.52	62.37
10 o más	297 329	37.63	100.00
	790 121		

**Fuente:** Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN), Encuesta de hogares de propósitos múltiples, San Salvador, 1989.

nían un máximo de cuatro empleados y el 31% en unidades en las que trabajaba una sola persona.

La población ocupada en microempresas urbanas se concentra en el comercio (36%), los servicios (25%) y la industria (18%). Esta distribución se relaciona con las exigencias de cada sector en cuanto a nivel educativo y formación personal.

Un alto porcentaje de las personas que trabajan por cuenta propia tienen un nivel de ingresos extremadamente bajo: en 1989 el ingreso mensual de cerca de un 40% fue inferior a los ¢400 (53 dólares); el de un 58%, inferior a ¢600 (80 dólares), y únicamente un 4% recibió más de ¢2 000 (266 dólares). Si se considera el nivel de ingreso mínimo necesario para la satisfacción de las necesidades básicas y "ampliadas", se estima que alrededor del 60% de los trabajadores por cuenta propia estaban bajo la línea de pobreza (FUSADES, 1988).

Cuadro XI.5  
**POBLACIÓN OCUPADA EN EMPRESAS  
EN LAS QUE TRABAJAN MENOS DE CUATRO PERSONAS**

Rama de actividad	Número de personas	Porcentaje
Agricultura	38 544	9.06
Minería	-	0.00
Industria	77 169	18.14
Electricidad	251	0.06
Construcción	21 436	5.04
Comercio	153 647	36.11
Transporte	24 887	5.85
Instituciones financieras	2 940	0.69
Servicios	106 577	25.05
<b>Total</b>	<b>425 451</b>	<b>100.00</b>

**Fuente:** Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN), Encuesta de hogares de propósitos múltiples, San Salvador, 1989.

Cuadro XI.6  
**DISTRIBUCIÓN DE TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA  
POR TRAMO DE INGRESOS**

Ingreso	Total	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Hasta 199	27 973	13.56	13.56
200 a 399	52 268	25.33	38.89
400 a 599	38 419	18.62	57.51
600 a 999	55 227	26.77	84.28
1 000 a 1 999	23 676	11.48	95.75
2 000 o más	8 451	4.10	99.85
Ignorado	308	0.15	100.00
<b>Total</b>	<b>206 322</b>	<b>100.00</b>	

**Fuente:** Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN), Encuesta de hogares de propósitos múltiples, El Salvador, 1989.

En lo que respecta al nivel de educación, puede afirmarse que el de los trabajadores por cuenta propia es muy bajo: en 1989, el 25% de los integrantes de esa categoría no había asistido a la escuela y el 51% tenía menos de seis años de educación básica (primaria).

En términos generales puede afirmarse que, en los últimos años, el sector informal ha ido adquiriendo creciente importancia, dado el porcentaje de empleos que genera y el número de unidades productivas con el que se vincula, sobre todo en las áreas del comercio, la industria y los servicios. El sector informal de la economía ofrece una fuente de ingresos a los integrantes de la población económicamente activa con un bajo nivel de educación, factor que limita no sólo sus posibilidades de realizar trabajos productivos, sino también de cursar estudios formales.

Cuadro XI.7  
**DISTRIBUCIÓN DE TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA  
POR NIVEL DE EDUCACIÓN**

Años de estudio	Número	Porcentaje	Porcentaje acumulado
0	52 500	25.45	25.45
de 1 a 3	44 948	21.79	47.23
de 4 a 6	60 178	29.17	76.40
de 7 a 9	27 060	13.12	89.51
de 10 a 12	17 487	8.48	97.99
13 o más	4 149	2.01	100.00
<b>Total</b>	<b>206 322</b>		

**Fuente:** Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN), Encuesta de hogares de propósitos múltiples, San Salvador, 1989.

Cuadro XI.8  
**INGRESO PROMEDIO FAMILIAR MENSUAL POR DECILES**  
(Colones)

Decil	1988	1989	1990
Primero	212	207	181
Segundo	438	425	408
Tercero	645	582	605
Cuarto	732	735	786
Quinto	874	897	965
Sexto	1 061	1 092	1 166
Séptimo	1 260	1 360	1 461
Octavo	1 469	1 701	1 868
Noveno	1 818	2 314	2 546
Décimo	3 223	4 467	4 979

**Fuente:** Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN), Encuestas de hogares de propósitos múltiples, San Salvador.

Los factores que influyen en la situación socioeconómica de la población, particularmente los que determinan los niveles de pobreza (activos, ingresos, conocimientos, habilidades, destrezas y posibilidades de encontrar empleo) son múltiples y complejos. Para determinar la situación socioeconómica de la población basta un breve análisis del ingreso, pero éste se dificulta, debido a la deficiencia de la información estadística disponible, que se refiere únicamente a los ingresos monetarios, lo que afecta a los hogares de menores ingresos en los que dichos ingresos son más importantes para la satisfacción de las necesidades básicas. Por lo tanto, puede afirmarse que la información oficial pone en evidencia, la existencia de diferencias salariales entre diversos sectores de la economía, de ingresos insuficientes para la satisfacción de las necesidades básicas y "ampliadas" y, un proceso de reducción del ingreso de la población con menores recursos.

Gráfico XI.1  
**INGRESO MENSUAL POR DECIL DE INGRESO (1988, 1989 Y 1990)**

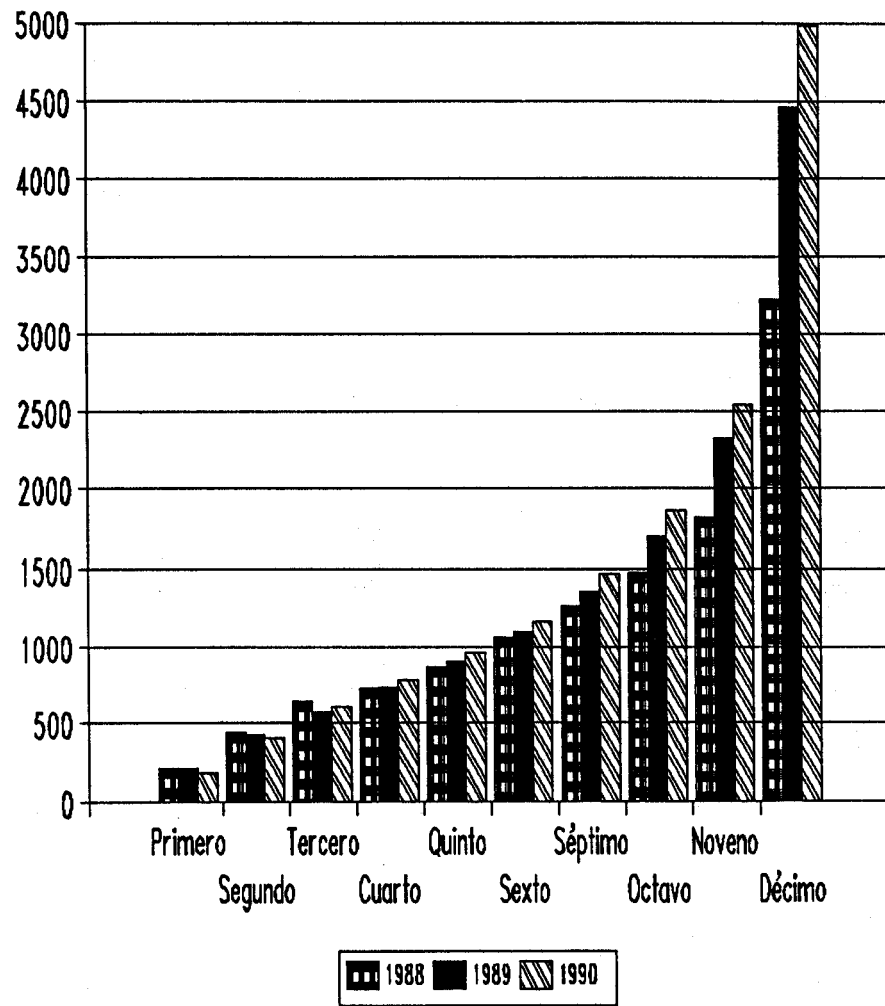
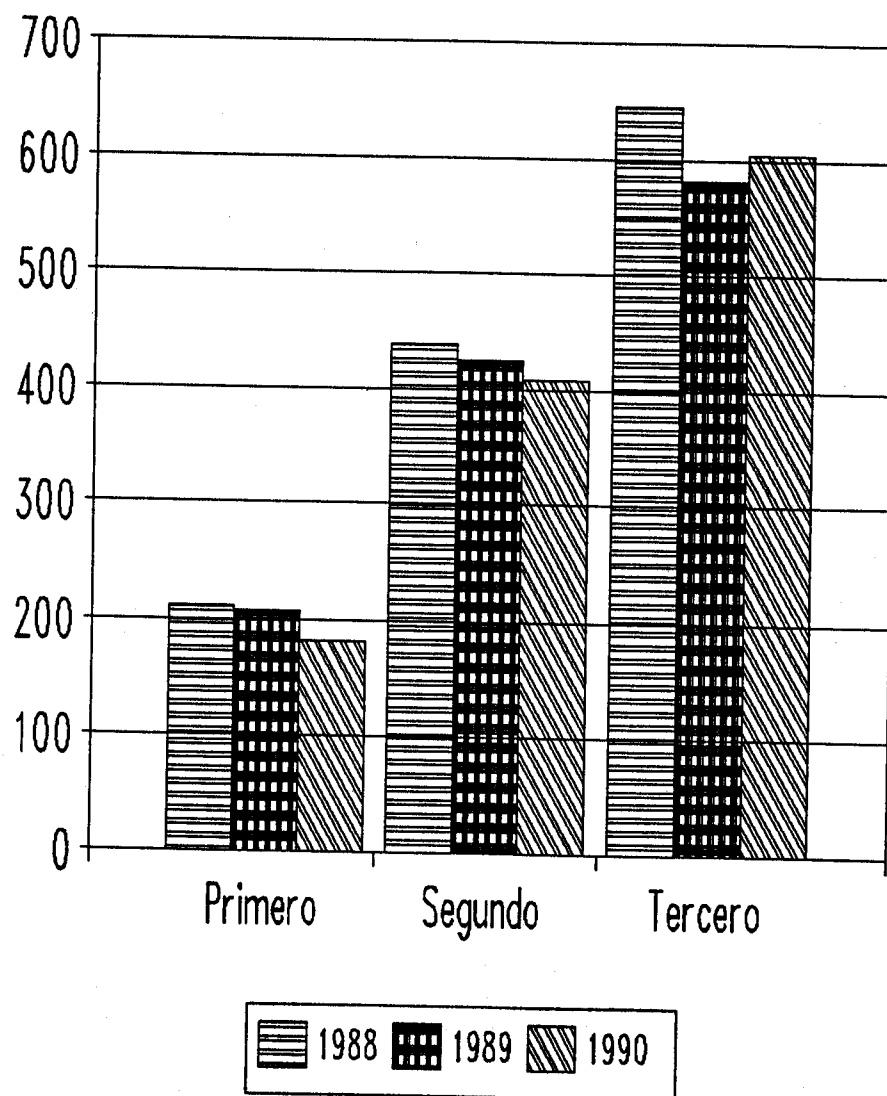




Gráfico XI.2  
INGRESO MENSUAL EN LOS TRES DECILES INFERIORES DE INGRESOS



De hecho, según datos oficiales, en el período 1988-1990 los deciles de menores ingresos registran una considerable disminución de las entradas monetarias. El ingreso mensual del primer decil se redujo de ¢212 en 1988 a ¢181 en 1990, en tanto que el del segundo decil bajó de ¢438 a ¢408. El análisis de la evolución del ingreso permite afirmar que, en términos nominales, el 30% de la población se vio afectada por una baja de sus ingresos en el período mencionado. La información indica que en 1990 las entradas monetarias del decil de menores ingresos equivalieron, también en términos nominales, al 85% de las percibidas en 1988; sin embargo, las del decil de más altos ingresos aumentaron un 55% en relación con 1988.

El deterioro del ingreso nominal de las familias salvadoreñas se ha dado en un período de guerra, de grandes desequilibrios macroeconómicos y de crisis del Estado. Estos aspectos deben tenerse en cuenta para evaluar la labor de las instituciones públicas y privadas que ofrecen capacitación a habitantes pobres de las áreas urbanas, y realizan actividades destinadas a la creación de empleos independientes o en microempresas.

Las actividades de capacitación técnica y administrativa se enmarcan en el contexto del conflicto armado, de las negociaciones entre el Gobierno y los grupos de izquierda, de los cambios introducidos en la política de desarrollo económico y de la puesta en marcha de un programa de estabilización y ajuste estructural. Dichas actividades y la creación de empleos para los pobres de las zonas urbanas están condicionadas por el Acuerdo de Paz suscrito en Chapultepec en enero de 1992. Por lo tanto, en el análisis de la labor realizada en esta esfera por diversas instituciones se toma debidamente en cuenta el proceso de reconstrucción nacional.

## **B. ACTIVIDADES INSTITUCIONALES DE CAPACITACIÓN PARA EL SECTOR INFORMAL**

### **1. Entorno sociopolítico**

El constante deterioro de la economía, y el crecimiento del sector informal y la microempresa fueron factores que recibieron particular atención en el programa del gobierno del Presidente Duarte, a partir de la firma del convenio de crédito suscrito en 1980 con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID) para el mejoramiento de las condiciones de vida en las comunidades marginales. El gobierno se propuso fomentar la creación de microempresas en áreas rurales y urbanas, con el objeto de generar empleo y reducir la dependencia de las actividades agrícolas.

Por otra parte, el entorno político y las consecuencias del conflicto armado para la sociedad estimularon el surgimiento y el desarrollo de

instituciones de desarrollo privadas entre otras organizaciones no gubernamentales (ONGs). Antes del año 1979, había muy pocas entidades de esa índole y su labor tenía escasa relevancia. El conflicto armado y las necesidades de asistencia de la población obligaron a las instituciones existentes a reorientar su quehacer a la prestación de servicios de emergencia y de asistencia humanitaria a la población más afectada. El desempeño de estas funciones fue la característica predominante de las instituciones públicas y privadas hasta mediados de la década de 1980. A partir de entonces, la orientación asistencialista entra en un proceso de revisión en las instituciones existentes y, simultáneamente, comienzan a surgir y desarrollarse numerosas instituciones privadas de la más variada naturaleza, en su mayoría con financiamiento internacional.

La asistencia financiera de las instituciones internacionales de desarrollo, que se justificó por las consecuencias de la guerra y las necesidades de la población, se da en un entorno de escasos recursos nacionales, tanto del gobierno como de las organizaciones no gubernamentales. La provisión de fondos para el desarrollo de recursos humanos, también se caracterizó por la preferencia de muchas instituciones financieras internacionales por las organizaciones no gubernamentales como medios para canalizar recursos. Esta situación favoreció el surgimiento de nuevas instituciones nacionales privadas de desarrollo y su consecuente proliferación a nivel nacional.

Los objetivos planteados por las instituciones financieras tuvieron importantes efectos, puesto que hicieron tomar conciencia a los organismos receptores de la necesidad de adaptarse a las nuevas condiciones imperantes en el país, como requisito para sobrevivir y recibir recursos. En los sectores público y privado surge, entonces, el interés por sustituir las políticas asistencialistas y de emergencia por políticas y programas más estables y coherentes, para el desarrollo de grupos vulnerables desde el punto de vista social y económico. A consecuencia de la guerra y de la oferta de recursos financieros, la sociedad civil comienza a participar más activamente en el desarrollo, junto a lo cual se observa una relativa pérdida de importancia de las actividades que realiza el gobierno en este ámbito.

Desde la perspectiva del gobierno, a partir de la firma del convenio con la AID el sector informal y la microempresa adquieren mayor relevancia. La política nacional para el desarrollo del sector adoptada en 1985 supone tres programas básicos: asistencia crediticia, asistencia técnica y organización de los microempresarios. Los programas propuestos representan la formalización de las actividades que venían realizando las instituciones vinculadas a la microempresa. En la práctica, los programas no llegaron a desarrollarse de acuerdo a lo previsto ni contaron con el apoyo financiero esperado.

El actual plan de desarrollo económico y social no contiene disposiciones específicas sobre el sector microempresarial, puesto que se le consi-

deró como un sector más que debía fortalecerse mediante políticas de liberalización económica, de acceso al crédito formal mediante líneas especiales con fondos de garantía y de coordinación interinstitucional.

## **2. Beneficiarios**

La labor de las instituciones se divide en tres áreas de acción, a las que se otorga distinta prioridad según los objetivos de cada una de ellas. Por lo general, las instituciones imparten capacitación, prestan asistencia técnica, y otorgan créditos individuales o colectivos ("solidarios"). La provisión de crédito se complementa en todos los casos con capacitación, por lo que ésta forma parte de programas más amplios, destinados a los siguientes grupos:

- i) microempresarios que, como individuos o integrantes de grupos solidarios, reciben créditos que suelen otorgarse en condiciones concesionarias;
- ii) desempleados o subempleados, con objeto de estimularlos a crear microempresas en el sector informal, para lo cual reciben créditos que suelen otorgarse en condiciones concesionarias.

De acuerdo con la definición de las mismas instituciones, sus beneficiarios corresponden a las siguientes categorías:

- i) integrantes del sector informal que realizan actividades por cuenta propia o que están vinculados a microempresas;
- ii) personas cuyas posibilidades de supervivencia y desarrollo se ven limitadas por su bajo nivel de ingreso y de educación, y la falta de acceso a créditos formales para iniciar actividades productivas;
- iii) personas creativas, pero que evidentemente no tienen posibilidades de desarrollo empresarial.

Si bien la definición de los beneficiarios de las actividades gubernamentales no responde a criterios socioeconómicos, para efectos de concesión de créditos sólo se considera a quienes no exceden de un volumen máximo de activos. La focalización de los esfuerzos institucionales se basa en una definición general de la pobreza y en muchos casos también se considera como variable el lugar de residencia del beneficiario. Las instituciones prestan servicios de capacitación y asistencia técnica en todos los departamentos del país, pero gran parte de la labor institucional se centra en el área metropolitana.

## **3. Cursos ofrecidos y características de la capacitación**

En 1992 había en El Salvador más de 150 organizaciones no gubernamentales, con distintos objetivos, y niveles y áreas de acción. Dadas las limita-

ciones de tiempo y recursos para recopilar información sobre todas las actividades institucionales de capacitación, hemos seleccionado las más relevantes por sus antecedentes, su cobertura y sus objetivos. Por consiguiente, el análisis de la oferta institucional abarca un total de 25 entidades, 20 de las cuales son privadas (ONGs) y 5 públicas. Se espera que esta muestra refleje la participación de cada sector en este ámbito, aunque cabe advertir que no se ha incluido un número significativo de instituciones privadas.

A consecuencia de la firma del Acuerdo de Paz y los objetivos del Plan de Reconstrucción Nacional, han surgido nuevas instituciones privadas que se prevé que desempeñarán un rol importante en el proceso de conversión productiva, en la creación de microempresas o en la generación de empleos independientes. Las instituciones establecidas tendrán posibilidades de participar en proyectos para el sector productivo, que incluyen la concesión de créditos para la creación de microempresas comerciales, artesanales, industriales, y de servicios y asistencia técnica (MIPLAN, 1992, p. 20).

Las instituciones conciben la capacitación y la asistencia técnica como procesos destinados a transmitir conocimientos y técnicas que permitan a los beneficiarios incrementar su capacidad productiva y realzar su desempeño en una determinada rama o actividad económica. La capacitación, como se indica más adelante, supone la transferencia de conocimientos técnicos y administrativos, el estímulo y el desarrollo de aptitudes, destrezas y nuevas actitudes.

Las actividades de capacitación se basan en la convicción de que el "fomento y el fortalecimiento de la capacidad técnica, es decir, la capacidad de una persona de utilizar las tecnologías existentes u otras nuevas, son necesarias para el crecimiento económico a nivel individual, familiar y nacional" (Banco Mundial, 1991, p. 73). Las instituciones, especialmente las del sector privado, reconocen la importancia de la educación para el desempeño laboral adecuado, para la adopción de decisiones acertadas y para la satisfacción de necesidades, dado que influye positivamente en la productividad y en las posibilidades de acceder a un nivel más alto de vida.

Las instituciones dedicadas a impartir capacitación para la generación de empleo independiente, y la creación y el fortalecimiento de microempresas justifican su quehacer refiriéndose a los bajos niveles de educación y capacitación, los altos índices de desempleo, la insuficiencia del ingreso para la satisfacción de necesidades básicas y "ampliadas", el escaso o nulo acceso a financiamiento formal para iniciar o ampliar actividades productivas, y el elevado costo de crédito informal (20% a 22% mensual).

Las actividades de capacitación de las instituciones públicas y privadas responden a una combinación de intenciones humanitarias, asisten-

cialistas y solidarias y, de hecho, todas ellas apuntan al incremento de los ingresos. Los objetivos expresos de dichas instituciones podrían resumirse de la siguiente manera:

- i) contribuir a crear condiciones que realcen el bienestar económico y social de los trabajadores por cuenta propia y los microempresarios;
- ii) propiciar la creación y el desarrollo de pequeñas empresas y microempresas;
- iii) impartir capacitación técnica para que los beneficiarios puedan comenzar a trabajar por cuenta propia o consigan un empleo;
- iv) ofrecer oportunidades a personas que tengan aptitudes para realizar diversas tareas, pero no hayan tenido posibilidades de desarrollarlas;
- v) mejorar el nivel de vida de las familias mediante la organización y el fortalecimiento de microempresas sustentables y autosuficientes;
- vi) incrementar el volumen de producción de las empresas, y enseñar a sus administradores a utilizar adecuadamente los recursos de que disponen y los provenientes de créditos;
- vii) incrementar el nivel de participación en los proyectos como un medio de fomentar la autogestión;
- viii) estimular el espíritu de trabajo en la comunidad y la familia;
- ix) mejorar el control de calidad en las microempresas y elevar su productividad;
- x) incrementar el ingreso de las microempresas, para contribuir a su autosuficiencia y la autogestión financiera;
- xi) estimular cambios de actitud que se traduzcan en una mayor autoestima y autosuficiencia;
- xii) fortalecer las microempresas y las pequeñas empresas, para que tengan acceso a las instituciones crediticias formales;
- xiii) fortalecer el espíritu comunitario y solidario y los valores culturales, y dar a conocer el proceso de pacificación.

Es fundamental que se definan claramente los objetivos de la capacitación y la asistencia técnica que ofrecen las instituciones, en vista de que éstos sirven de base a las estrategias y los procesos administrativos y educativos y condicionan la selección de técnicas de promoción y organización, métodos de enseñanza y materiales didácticos. Por último, los objetivos orientan el proceso de seguimiento y de evaluación de resultados.

Con la excepción de tres organismos privados, los objetivos de la capacitación que ofrecen las instituciones privadas y públicas pueden calificarse de discursivos, dispersos y bien intencionados, pero incongruentes con el contenido real de los cursos y la necesidad de transmitir nuevos conocimientos, y enseñar nuevas técnicas que posibiliten, a través de la mi-

croempresa, la consolidación de una base productiva más amplia, competitiva y rentable. Además, se debe tener presente que la capacitación sólo será rentable en términos sociales si el beneficiario tiene un proyecto factible o lucrativo que lo incentive económicamente, por la posibilidad de incrementar sus ingresos y utilidades y de acceder a recursos que valora y que se ponen a su disposición a modo de subsidio, y personalmente, por el reconocimiento de sus aptitudes y su potencial y el deseo de aprovecharlos.

En el logro de objetivos de promoción o fortalecimiento del autoempleo y de las microempresas inciden diversos factores que están fuera del control de las instituciones. No obstante, cabe insistir en la importancia de formular objetivos realistas, relevantes y viables, puesto que son necesarios tanto para orientar las inversiones como también, en las fases siguientes, para la oportuna toma de decisiones. El conocimiento del entorno económico y del marco jurídico y administrativo también son fundamentales.

Los administradores de programas de capacitación del sector público y privado carecen, por lo general, de conocimientos e información sobre la situación y las perspectivas de las distintas ramas de la economía; sobre la demanda de bienes o servicios en los distintos segmentos del mercado, y sobre la estructura de la oferta. El desconocimiento de la realidad económica se debe a que en las actividades institucionales prima, en general, el interés por asegurar la subsistencia de los beneficiarios mediante actividades "minimalistas" (Gross, 1984) en lugar de su incorporación a actividades rentables y competitivas.

Lo anterior crea un abismo entre los objetivos planteados y la realidad. En la práctica, los administradores de programas de capacitación de microempresarios la subordinan a la disponibilidad de recursos financieros,<sup>3</sup> lo que evidentemente limita las posibilidades de ofrecer los cursos más necesarios.

Para que la capacitación y la asistencia técnica den los resultados esperados en términos de incremento de la productividad y, consecuentemente, del nivel de ingreso, es fundamental contar con información actualizada sobre las oportunidades reales y concretas que ofrecen las distintas ramas y actividades y los productos que se transan en el mercado. La información fidedigna sobre la posible demanda de diversos productos y servicios es lo que permite a los gerentes y administradores reducir los riesgos en los proyectos de producción o comercialización de bienes o servicios, independientemente del tamaño de la unidad productiva.

El análisis de las actividades en curso demuestra que el logro de los objetivos no es objeto de un análisis adecuado, con la excepción de tres

<sup>3</sup> Al respecto, hay que tener presente que en 1990 el sistema formal de crédito sólo destinó el 2% de su cartera a microempresas y pequeñas empresas (Banco Central de Reserva, 1990).

instituciones privadas. En general, las instituciones no disponen de indicadores que les permitan determinar la validez y pertinencia de la capacitación y la asistencia técnica, y evaluar los efectos de la inversión en cada uno de los beneficiarios. En realidad, el elemento al que se da prioridad es el manejo adecuado del crédito otorgado, que se refleja en la recuperación de los préstamos y el pago oportuno.

En general las instituciones exigen, como requisito para el otorgamiento de créditos individuales o colectivos, un análisis de factibilidad del proyecto para asegurar la recuperación del préstamo. En muchos casos, el responsable de esta evaluación es un grupo comunitario; en otros, es el promotor social y, con menor frecuencia, la responsabilidad se otorga a personal técnico de promoción del nivel central. Sin embargo, aun cuando se considera que la prioridad de las instituciones, en lo que respecta al apoyo a las microempresas, es la concesión de créditos unida a la capacitación para lograr un adecuado uso de los recursos, no siempre se otorga importancia a la rentabilidad y la recuperación de los préstamos.

Sobre la base de la información recopilada se podría suponer que, con la excepción de las tres instituciones privadas que realizan análisis rigurosos de factibilidad de los proyectos, se suele actuar con gran flexibilidad en la determinación de su validez. En algunos casos se justifican por sus estatutos administrativos, en muchos por la "precaria situación de la población beneficiaria" y, en otros, por la aplicación de criterios asistencialistas.

En la formulación de los objetivos y la justificación de las actividades de capacitación institucional, se debe tener presente que el incremento de la productividad no depende de actitudes "solidarias", o "comprometidas", o de la "buena voluntad" con respecto al desarrollo humano y la transformación social. Si el objetivo fundamental de la capacitación es promover el desarrollo individual y empresarial mediante el incremento de la productividad de los beneficiarios, sus incentivos, y características y disposición personales son muy importantes; asimismo, el promotor o administrador debe tener una preparación técnica adecuada, disponer de la información necesaria para determinar la orientación económica y tener aptitudes administrativas que contribuyan a la competitividad y rentabilidad.

Con la excepción de la Fundación Empresarial Para el Desarrollo Educativo (FEPADE), los programas de estudio no están estructurados en función de objetivos diferenciados por nivel de educación, sector o actividad productiva. Tampoco están jerarquizados por grado de complejidad de los cursos. Se puede afirmar, por lo tanto, que no existe un sistema coherente de cursos de capacitación de microempresarios urbanos; los intentos de definición y desarrollo responden a iniciativas aisladas de las instituciones, suelen ser espontáneos y no estructurados, y en la mayoría de los casos se limitan a la orientación general de la capacitación.



Como hemos señalado, la finalidad de la mayoría de las instituciones es facilitar el acceso de los beneficiarios a recursos financieros, por lo que el estímulo concreto y selectivo a microempresas competitivas y rentables es bastante limitado. Por lo tanto, los cursos de capacitación abarcan una larga lista de materias, cuya pertinencia y relevancia para las actividades productivas de las distintas ramas económicas es difícil de evaluar. A continuación, presentamos una lista parcial de las materias que se enseñan en los cursos de capacitación que ofrecen diversas instituciones:

- mercadeo
- contabilidad
- control de costos
- costos de producción
- salud
- cuidado de niños
- planificación
- producción
- organización
- desarrollo humano y relaciones humanas
- manejo de créditos
- control financiero
- gestión y administración de personal
- realidad nacional
- geografía
- modelos económicos
- autogestión

Estas materias son las que se suele considerar necesarias para un adecuado manejo del crédito y su pago oportuno. Los trabajadores por cuenta propia y los microempresarios (potenciales o en funciones) también reciben capacitación técnica y vocacional.

Entre las instituciones que destacan por la amplia gama de cursos que ofrecen figura la FEPADE, cuyas actividades de capacitación se dividen en 17 áreas, 27 especialidades y 141 cursos técnicos y vocacionales. A diferencia de otras instituciones que imparten capacitación técnica, la mayoría de los cursos de la FEPADE tienen por objeto responder a necesidades y exigencias concretas de la empresa privada. Con tal fin, realizan estudios sistemáticos de mercado y su directorio está integrado, entre otros, por empresarios vinculados a distintas actividades y sectores, que asesoran a la Fundación en la selección de los cursos sobre la base de un análisis de las necesidades específicas (en conocimientos, habilidades y destrezas) de las distintas especialidades y niveles. Por política y en la práctica, la FEPADE no ofrece cursos sobre especialidades que no tengan una real demanda en el mercado.

La experiencia y los conocimientos acumulados por la FEPADE le han valido el reconocimiento público como institución especializada en capacitación técnica. Con la excepción de los cursos sobre gestión, la FEPADE no imparte capacitación directamente, sino que ofrece cursos mediante convenios de asistencia técnica con otras instituciones privadas y públicas, como AGAPE, CARITAS, la Cámara de Comercio e Industria, la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Económico (COMCORDE), el Polígono Industrial Don Bosco, la Asociación Salvadoreña de Industriales, institutos técnicos públicos y privados, la Secretaría Nacional de Reconstrucción, etc. La FEPADE se ha convertido en una institución a la que pueden recurrir otras entidades a solicitar recursos para capacitación. La AID, principal fuente de financiamiento de la FEPADE, canaliza recursos a otras instituciones para actividades de capacitación, por intermedio de la Federación.

Antes del inicio de los cursos, se imparte capacitación a los instructores especializados en las distintas áreas de estudio de la FEPADE. Además, todos los instructores reciben asistencia práctica para la capacitación de grupos; éstos están integrados por 10 a 20 personas según la especialidad. La FEPADE espera que de cada curso de capacitación surjan nuevos instructores especializados.

La especificidad de los cursos que ofrece la FEPADE, y la coherencia con sus objetivos y su estrategia de trabajo le permite evaluar periódicamente, mediante encuestas, al 10% de los beneficiarios. En la evaluación se toman en consideración factores tales como la obtención de empleo, el incremento del ingreso personal o de las empresas, y la aplicación de tecnología, entre otros. Se calcula que el 92% de los participantes en los cursos de capacitación han conseguido empleo.

En la capacitación ofrecida por la FEPADE se recupera el 50% de los costos mediante el pago que deben hacer los beneficiarios. En promedio, cada participante paga un mínimo de ₡100 (13 dólares). El resto se cubre con donaciones de la AID y de una veintena de empresas privadas asociadas a la Federación.

El caso de la FEPADE contrasta con el de la entidad "Fe y Alegría", que hasta 1989 ofrecía variados cursos de capacitación técnica dirigidos a personas de escasos recursos de áreas urbanas marginales. Según sus actuales administradores, ésta fue una experiencia fallida, debido al escaso valor que otorgaban los beneficiarios a los recursos y al paternalismo institucional, entre otros factores. El fracaso se explica también por la incoherencia de los programas con los objetivos de la institución, lo que dificultó la continuidad y el seguimiento, y por la falta de capacitación sobre administración para complementar la formación técnica y vocacional.

Hay otras instituciones que ofrecen cursos en los rubros de corte y confección, carpintería, cosmetología, serigrafía, cerámica, artesanía y panificación, como parte de programas que apuntan más a la ocupación del

tiempo libre que a brindar oportunidades reales para iniciar o fortalecer una actividad productiva. Se trata de estudios que influyen positivamente en las relaciones personales y grupales, pero que no se traducen en un aumento sostenido de la productividad de los beneficiarios. Según un supuesto de fondo que comparten muchas instituciones, la capacitación es siempre beneficiosa, aun cuando no tenga objetivos productivos ni contribuya a un incremento considerable del ingreso.

Las siguientes instituciones del sector privado ofrecen cursos de capacitación a la microempresa y la pequeña empresa: Federación Nacional de la Pequeña Empresa, Sociedad de Comerciantes e Industriales Salvadoreños, Asociación de medianos, pequeños y microempresarios salvadoreños, Asociación de medianos y pequeños empresarios salvadoreños, Consejo Nacional de Empresarios Salvadoreños y Cámara de Comercio e Industria de El Salvador.

En este ámbito las actividades de capacitación son dispersas y espontáneas. Los gremios ofrecen capacitación como un servicio a sus miembros, que se estiman en alrededor de 2 100, pero en general otorgan más importancia a otros servicios, como la provisión de asistencia crediticia,<sup>4</sup> tramitación de créditos ante otras instituciones, y análisis del marco jurídico y administrativo.

Para tomar decisiones con respecto a las diversas posibilidades existentes y las exigencias impuestas a la microempresa, los gremios se han preocupado más por responder a las demandas de servicios de sus miembros que de analizar las consecuencias del proceso de globalización de la economía. En términos concretos, no ofrecen cursos que respondan a las oportunidades que ofrece el actual proceso de liberalización de la economía, y a las posibilidades y necesidades derivadas de la conversión de la base productiva. La oferta gremial de cursos es, en términos generales, similar a la de las organizaciones no gubernamentales. Las materias que se enseñan son las tradicionales, incluidas algunas, sobre temas jurídicos y administrativos, que por su importancia coyuntural afectan al gremio en su totalidad. Ejemplos de ello son las reformas al impuesto sobre el patrimonio introducidas recientemente o al impuesto sobre el valor agregado, que está en proceso de análisis en la Asamblea Legislativa.

Las actividades destinadas a elevar el nivel de productividad de los pobres que son microempresarios, o están desocupados o subocupados, que realizan instituciones del sector público y privado tienen tres componentes: crédito, capacitación y asistencia técnica. Como ya se ha señalado, las actividades de capacitación y asistencia técnica que realizan la mayo-

---

<sup>4</sup> La Asociación de medianos y pequeños empresarios salvadoreños tiene un programa de crédito, financiado por la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, denominado Crediempresa, que otorga préstamos que fluctúan entre ₡500 y ₡100 000 a una tasa de interés mensual del 3%.

ría de las instituciones públicas y privadas se subordinan a la concesión de créditos personales o colectivos.

En función del empleo óptimo de los recursos y las perspectivas de conversión y reconstrucción productivas del país, se hace necesario incluir en el quehacer de las instituciones de capacitación nuevos conocimientos, reflexiones, procesos administrativos y prácticas relacionadas con el sector informal y particularmente con las microempresas. Habrá que tener presente que el incremento de la productividad se refleja en el aumento de la producción. Sin embargo, el incremento de los ingresos individuales y, en el caso de las microempresas, el de los ingresos y utilidades, son los factores que reflejan el impacto de los esfuerzos de capacitación y asistencia técnica. Éstos son, entonces, los indicadores que deben tomarse en cuenta para evaluar el impacto de la capacitación en la productividad individual y empresarial.

Es importante, además, tener en cuenta que la capacitación y la asistencia técnica destinadas a la generación de empleos independientes, y la organización de microempresas o el fortalecimiento de las existentes sólo influirán en la productividad en la medida en que amplíen las oportunidades y se traduzcan en mayores ingresos. Para lograr dichos objetivos se requiere, entre otras cosas, un manejo adecuado de diversas tecnologías, información sobre los mercados, un mercado para los productos o servicios que se ofrezcan, acceso a créditos y a insumos para la producción, un marco jurídico y administrativo favorable y, a nivel personal, disponibilidad, compromiso y convicción.

Si no se evalúan y se toman debidamente en cuenta los factores condicionantes objetivos de la inversión institucional, el costo por beneficiario de la capacitación y la asistencia técnica, la rentabilidad de las actividades institucionales destinadas a generar empleos independientes o a crear y fortalecer microempresas, es posible que los efectos en términos de productividad sean nulos o muy limitados. Por lo tanto, hay que reconocer la necesidad de analizar un conjunto adecuado de indicadores que proporcionen a los microempresarios los incentivos necesarios para emprender actividades productivas y rentables, y brinden a las instituciones la certeza de la rentabilidad social de su inversión.

#### **4. Créditos y financiamiento institucional**

La jerarquización de las necesidades urgentes lleva a la mayoría de las instituciones a otorgar más importancia al crédito que a la capacitación. Los organismos internacionales han sido por lo general las principales fuentes de recursos de las instituciones públicas y privadas.

La mayoría de los créditos que otorgan las instituciones son colectivos ("solidarios") y rotatorios, y fluctúan entre 50 y 150 dólares. Como ya

se ha indicado, la selección de los receptores de créditos se realiza sobre la base de sus activos. Muchas de las instituciones consideran que sus beneficiarios no disponen en absoluto de fondos y con el crédito se persigue, precisamente, proporcionar recursos para capital de trabajo o adquisición de activos.

El Programa de promoción a la pequeña y a la microempresa (PROPEMI) de la Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) emplea otros métodos para la selección de sus beneficiarios. PROPEMI orienta sus actividades a pequeños empresarios con negocios establecidos, con experiencia y con activos que garanticen la devolución de los préstamos. Trabaja con una gama más amplia de beneficiarios que las demás instituciones y el monto de sus préstamos es mayor. Una de las metas de PROPEMI es el autofinanciamiento, razón por la cual, a partir de 1991, modificó sus criterios de evaluación, dando prioridad al crédito a pequeñas empresas ya establecidas y proyectos rentables; además, la capacitación no es un requisito indispensable para otorgar préstamos. Otras instituciones privadas, como la Cámara de Comercio e Industria y AGAPE, también hacen uso de los servicios de capacitación de PROPEMI.

En materia de crédito, es importante la labor realizada por el Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), institución privada que, con fondos de la AID, ejecuta un programa que combina el crédito y el ahorro "obligatorio" con la capacitación y la asistencia técnica. El Centro tiene dos áreas de acción: la microempresa y los bancos comunales.

El Centro trabaja con microempresarios que tienen un negocio establecido o un proyecto factible de ampliación de su empresa. Los beneficiarios son trabajadores por cuenta propia o microempresarios, y el Centro no se propone dar formación para iniciar una actividad productiva, sino ofrecer oportunidades a quienes ya están trabajando.

El área de microempresa del Centro otorga créditos rotatorios a grupos solidarios y créditos no rotatorios a individuos. Para obtener un préstamo hay que recibir previamente capacitación. Una vez que se otorga el crédito, el beneficiario participa en sesiones mensuales de capacitación y asistencia técnica alternadas. Los créditos a grupos solidarios suponen un desembolso inicial de ¢2 000 por persona, y pueden llegar a un monto máximo de ¢4 000 en un período de dos a seis meses, con una tasa de interés del 3% mensual.<sup>5</sup> Se exige que los pagos de los grupos tengan un componente de ahorro y se estima que el ahorro per cápita en la fecha de cancelación del préstamo debe ascender a ¢800.

Una vez que el grupo recibe el monto máximo permitido de crédito, los beneficiarios pueden optar por préstamos individuales por montos superiores, de ¢5 000 a ¢24 000 por persona. Este tipo de créditos se otorga

<sup>5</sup> La tasa de interés bancario es del 16% mensual.

por un período de 12 a 24 meses cuando se destinan a capital de trabajo, y por un período de 36 meses en el caso de los préstamos para activos fijos. En ambos casos hay un período de gracia de seis meses. La tasa de interés es del 3% mensual sobre el saldo adeudado y la garantía puede ser solidaria, prendaria o hipotecaria. En los préstamos de este tipo se exige que los beneficiarios ahorren ₡100 mensuales. En mayo de 1992, el Centro tenía en su registro a 91 grupos solidarios organizados, 24 grupos solidarios en proceso de consolidación, 415 beneficiarios individuales (un 88% de mujeres), una cartera de préstamos de un millón de colones y un índice de recuperación de crédito del 99%. Asimismo, había contribuido al ahorro de ₡113 000.

Los bancos comunales funcionan en comunidades pobres que no tienen acceso a créditos institucionales. Los beneficiarios pueden recibir créditos rotatorios consistentes en un desembolso inicial de ₡400 por persona y alcanzar un máximo de ₡2 400, con garantía solidaria, a una tasa de interés del 3% mensual y con pagos semanales por un período de cuatro meses. Se estima que, después de un período de tres años, los beneficiarios del programa de bancos comunales del Centro pueden optar al programa de microempresa. En mayo de 1992 el Centro estaba trabajando con 347 bancos comunales, tenía una cartera de crédito de ₡3.3 millones y registraba un 100% de recuperación de los préstamos.

Cabe destacar las siguientes características del método de trabajo del Centro: la atención diferenciada a diversos sectores, definidos de acuerdo con su situación económica; el hecho de que el grupo solidario, como tal, es responsable de la devolución del préstamo, y la posibilidad de que sus integrantes opten posteriormente a un crédito por un monto mayor. Además, el Centro también se ha propuesto fomentar un cambio de actitud que contribuya a la autoestima y la autosuficiencia.

Existen numerosas fuentes internacionales de financiamiento para la ejecución de programas para microempresas en El Salvador, pero no se cuenta con información sobre las nacionales. Por tal razón, el análisis de dichas fuentes se basa en la información recopilada en las instituciones que se incluyen en el presente estudio. Entre las instituciones internacionales que actualmente están financiando programas de capacitación y asistencia a la microempresa se encuentran las siguientes: la AID; la Comunidad Económica Europea; Servicios Católicos de Socorro (*Catholic Relief Services*); la Iglesia Católica; los gobiernos de España, Italia y Japón; el organismo belga ACETE; el Banco Interamericano de Desarrollo; el Banco Mundial; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo por intermedio del Programa de desarrollo para desplazados, refugiados y repatriados; el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura; la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica; la Fundación Konrad Adenauer, y el Banco Centroamericano de Integración Económica.

Si bien se desconoce el monto de recursos destinados a programas para microempresas durante los últimos años, se estima que alcanza considerables proporciones.

En relación con el financiamiento proporcionado por organizaciones internacionales a instituciones públicas y privadas de El Salvador que ejecutan programas para la microempresa, se considera que la eficiencia de las entidades nacionales se manifestará una vez que se acaben las donaciones. La situación política del país ha relegado a un segundo plano el interés público y privado por la eficacia y la rentabilidad de las inversiones con fines productivos y del gasto social.

Para bien y para mal, El Salvador ha despertado el interés de las instituciones de cooperación financiera internacional, pero no es posible evaluar los resultados cualitativos y cuantitativos, pues la mayoría de éstas otorgan prioridad a la supervivencia de los beneficiarios en un entorno político de polarización social, y no se concentran en actividades productivas, rentables y con visión de futuro en el marco económico nacional e internacional del desarrollo. Esta situación ha variado a raíz de los objetivos y los desafíos de la reconstrucción, y habrá que adoptar una nueva orientación tanto a nivel nacional como internacional.

En general las instituciones no brindan información sobre los recursos de que disponen ni sobre el número de beneficiarios, y es imposible calcular la inversión per cápita o evaluar el impacto en las unidades productivas, ya sean individuales o asociativas. A pesar de esta situación, que podría atribuirse a deficiencias administrativas o a manejo "confidencial" de la información, cabe reconocer que numerosas instituciones financian actividades destinadas al incremento del ingreso y a posibilitar la satisfacción de las necesidades básicas de los pobres urbanos, a través del empleo por cuenta propia y la microempresa.

A consecuencia del conflicto armado de los últimos años, El Salvador ha sido receptor de cuantiosos recursos correspondientes a donaciones o préstamos otorgados en condiciones concesionarias. Dada la inestabilidad política reinante, las organizaciones no gubernamentales se han concentrado en acciones de emergencia y asistencia humanitaria, y han demostrado menor interés en la productividad, la transformación, la conversión productiva, la competitividad, etc. Por consiguiente, los niveles de exigencia, el estilo de trabajo, las estrategias y, en muchos casos, los escasos resultados logrados, se han justificado por motivos de seguridad de las instituciones y por el manejo confidencial de la información.

## **5. Situación y perspectivas institucionales**

La oferta institucional de capacitación de pobres urbanos interesados en trabajar por cuenta propia o microempresarios es cuantitativamente im-

portante; sin embargo, dicha oferta adolece de escasa estructuración, de dispersión, duplicidad e incoherencia con las perspectivas y necesidades de desarrollo económico y social del país. Todas estas deficiencias son comprensibles pero no justificables. En lugar de dar capacitación con fines productivos, la mayoría de las instituciones apuntan a brindar a los pobres urbanos oportunidades de acceso a recursos financieros, para que sobrevivan mediante alguna actividad informal, y a asegurar el uso adecuado de los fondos y la recuperación de los préstamos que otorgan.

En vista de esta situación, es difícil determinar la pertinencia y la relevancia de dicha capacitación, aunque cabe prever que, en el marco de las disposiciones del Acuerdo de Paz firmado en enero de 1992, del proceso de reconstrucción nacional y del necesario proceso de modernización del Estado, se ampliarán las posibilidades de participación del sector privado, particularmente de las ONGs.

El nuevo entorno y las nuevas exigencias que supone el desarrollo económico y social plantean desafíos a las ONGs. En el proceso de transición política se enfrentan a la necesidad de cambiar para sobrevivir y asumir las responsabilidades sociales, económicas y políticas que les corresponden según el Acuerdo de Paz y que les exigen superar la retórica y lograr resultados concretos que puedan evaluarse desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo.

### **C. COORDINACIÓN DE ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN DE POBRES URBANOS**

La dispersión de actividades institucionales y el escaso impacto de los programas en términos de productividad de los pobres vinculados a las microempresas son importantes motivos de preocupación del actual gobierno, por lo que se ha creado el Programa de Fomento y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa bajo la responsabilidad de la Vicepresidencia de la República que creó una Secretaría especial encargada de prestar asistencia a ese sector. Formalmente, y tal como se indica en el texto oficial, el objetivo del programa es "coordinar los esfuerzos de instituciones públicas, privadas y organismos internacionales para brindar en forma más efectiva los servicios al sector". Dichos servicios se dividen en cinco áreas: capacitación administrativa, asesoría empresarial y trámite de crédito, capacitación técnica y vocacional, y asistencia para la adquisición de insumos. Hasta la fecha no se observan cambios importantes y la Secretaría gubernamental encargada del sector es, en términos de impacto y de resultados, prácticamente un organismo burocrático más.

Según la definición oficial, la estrategia gubernamental apunta a aunar esfuerzos institucionales, respetando y fortaleciendo el espacio de acción de todas las instituciones, públicas y privadas, de fomento y desarro-



gro de objetivos de distinta naturaleza. Si bien las instituciones que integran el CIPHES, han tomado medidas para estimular la coordinación, ésta responde más a afinidades e intereses políticos que a objetivos de complementación, de división del trabajo o de logro de determinados resultados económicos y productivos que benefician a los pobres urbanos.

Debido al conflicto armado, algunas instituciones han desempeñado funciones propias de organizaciones externas, descuidando así la atención de las necesidades de los grupos a los que supuestamente deben servir, que constituye su razón de ser y justifica su financiamiento. Todo esto ha influido notablemente en los métodos de trabajo de las instituciones, los resultados de su labor y, sobre todo, en las características de su personal. Dado que en su selección se toman más en cuenta los compromisos políticos que la capacidad técnica, se suelen pagar bajos salarios y existe escasa preocupación por resultados concretos, evaluables y pertinentes.

Una de las mayores deficiencias de estas instituciones es la escasa educación formal de su personal. El criterio administrativo preponderante de selección y evaluación de recursos humanos es la disposición o buena voluntad para hacer el trabajo, y no la capacidad, la eficacia y la productividad. Esto es lo que fundamenta el interés del CIPHES por la capacitación, aun cuando no se ha concretado en el plano técnico y operativo.

Casi todas las instituciones privadas de desarrollo reconocen en cierta medida esta situación y la necesidad de modificar su funcionamiento. Asimismo, se estima que se reconoce la necesidad de diferenciar el ámbito político del ámbito institucional, de tomar medidas para realzar la profesionalidad del personal, de elevar el nivel técnico de los métodos de trabajo, de perfeccionar la selección de recursos humanos y de incrementar la autonomía de las instituciones.

Las entidades privadas de desarrollo deben acelerar su proceso de transformación interna, pues se enfrentan a un proceso de cambios en el medio en que actúan. El ambiente de guerra en el que surgieron y se desarrollaron, y que limitó su ámbito de acción, ha sido sustituido por un clima de paz y reconstrucción; esto las obliga a modificar sus métodos de trabajo para relacionarse con las organizaciones de izquierda, con el gobierno y con otras instituciones.

Este proceso de cambio interno necesario para responder a las nuevas exigencias es fundamental, porque las instituciones del CIPHES son la concreción de una relación o un conjunto de relaciones entre diferentes elementos vinculados al desarrollo nacional y de presiones de distintas fuerzas sociales. Además, son un reflejo de las nuevas necesidades que se le van planteando al Estado. Su eficacia depende de la capacidad para responder a las fuerzas emergentes y establecer nuevas relaciones con los grupos que están en el poder. El Salvador vive hoy en día una transformación política que beneficia a toda la sociedad y que garantiza la transición institucional hacia la consolidación de la paz. Teniendo esto presente,

El CIPHES tiene cinco áreas de acción: coordinación institucional, educación y capacitación, investigación y sistematización, comunicación, y difusión e intercambio.

Respecto de la coordinación, se procura que las instituciones realicen actividades "concretas, encaminadas a la ejecución de programas y proyectos coordinados, que posibiliten una mayor cobertura e impacto social". En materia de educación y capacitación, lo que se desea es "fortalecer la capacidad y calidad técnica y administrativa del recurso humano, para mejorar sus servicios a la población beneficiaria". En cuanto a investigación y sistematización, se trata "de sustentar la labor promocional, e incidir acertadamente en los procesos de transformación, así como recopilar ordenadamente la experiencia de las ONGs para enriquecer su práctica a través de procedimientos adecuados de socialización". En el campo de la comunicación y difusión se "persigue crear los medios de comunicación para difundir y potenciar el trabajo a nivel interinstitucional, comunitario, nacional e internacional". Por último, la línea de difusión e intercambio "persigue un proceso sostenido de transferencia de experiencias y apoyo recíproco, en función del fortalecimiento institucional y la optimización de los recursos".

En el análisis de la pertinencia y los resultados de los esfuerzos de coordinación del CIPHES, no se puede ignorar el hecho de que en las primeras etapas de financiamiento del Consejo se produjeron importantes migraciones internas y externas y, además, que la intensidad y la orientación de la guerra fueron variando a lo largo del tiempo. A partir de 1985, muchos salvadoreños comenzaron a regresar a sus lugares de origen, por lo que hubo que sustituir la prestación de asistencia y las actividades de emergencia por la provisión de fondos para desarrollo local y la adopción de medidas con tal objeto. Las migraciones obligaron, por lo tanto, a las instituciones a adoptar nuevos métodos y estilos de trabajo.

La ofensiva guerrillera de 1989 dio un nuevo giro al proceso de consolidación de los programas, pues retardó el desarrollo institucional y las instituciones nuevamente debieron concentrarse en acciones de emergencia. Pero con la firma del Acuerdo de Paz organizaciones que integran el CIPHES se enfrentaron una vez más a la necesidad de redefinir sus métodos de trabajo y reestructurar sus funciones, aun cuando el reconocimiento de dicha necesidad no se ha traducido en todos los casos en cambios reales.

El mayor problema que se le plantea al CIPHES en lo que respecta a la coordinación es la diversidad política e ideológica de las instituciones que agrupa. En muchos casos la vinculación entre las instituciones y el CIPHES responde a los intereses de organizaciones políticas que orientan sus actividades de capacitación a trabajadores con baja productividad. Lamentablemente, aún no se ha analizado ni reconocido en forma debida que las áreas de acción deben estar bien delimitadas para posibilitar el lo-

gro de objetivos de distinta naturaleza. Si bien las instituciones que integran el CIPHES, han tomado medidas para estimular la coordinación, ésta responde más a afinidades e intereses políticos que a objetivos de complementación, de división del trabajo o de logro de determinados resultados económicos y productivos que benefician a los pobres urbanos.

Debido al conflicto armado, algunas instituciones han desempeñado funciones propias de organizaciones externas, descuidando así la atención de las necesidades de los grupos a los que supuestamente deben servir, que constituye su razón de ser y justifica su financiamiento. Todo esto ha influido notablemente en los métodos de trabajo de las instituciones, los resultados de su labor y, sobre todo, en las características de su personal. Dado que en su selección se toman más en cuenta los compromisos políticos que la capacidad técnica, se suelen pagar bajos salarios y existe escasa preocupación por resultados concretos, evaluables y pertinentes.

Una de las mayores deficiencias de estas instituciones es la escasa educación formal de su personal. El criterio administrativo preponderante de selección y evaluación de recursos humanos es la disposición o buena voluntad para hacer el trabajo, y no la capacidad, la eficacia y la productividad. Esto es lo que fundamenta el interés del CIPHES por la capacitación, aun cuando no se ha concretado en el plano técnico y operativo.

Casi todas las instituciones privadas de desarrollo reconocen en cierta medida esta situación y la necesidad de modificar su funcionamiento. Asimismo, se estima que se reconoce la necesidad de diferenciar el ámbito político del ámbito institucional, de tomar medidas para realzar la profesionalidad del personal, de elevar el nivel técnico de los métodos de trabajo, de perfeccionar la selección de recursos humanos y de incrementar la autonomía de las instituciones.

Las entidades privadas de desarrollo deben acelerar su proceso de transformación interna, pues se enfrentan a un proceso de cambios en el medio en que actúan. El ambiente de guerra en el que surgieron y se desarrollaron, y que limitó su ámbito de acción, ha sido sustituido por un clima de paz y reconstrucción; esto las obliga a modificar sus métodos de trabajo para relacionarse con las organizaciones de izquierda, con el gobierno y con otras instituciones.

Este proceso de cambio interno necesario para responder a las nuevas exigencias es fundamental, porque las instituciones del CIPHES son la concreción de una relación o un conjunto de relaciones entre diferentes elementos vinculados al desarrollo nacional y de presiones de distintas fuerzas sociales. Además, son un reflejo de las nuevas necesidades que se le van planteando al Estado. Su eficacia depende de la capacidad para responder a las fuerzas emergentes y establecer nuevas relaciones con los grupos que están en el poder. El Salvador vive hoy en día una transformación política que beneficia a toda la sociedad y que garantiza la transición institucional hacia la consolidación de la paz. Teniendo esto presente,

cabe indicar lo siguiente con respecto a las actividades de coordinación del CIPHES:

- i) el CIPHES es una instancia formal de coordinación marcada por la situación política del país, que no ha llegado a ejecutar proyectos concretos que ayuden a sus beneficiarios y a la población más pobre del país;
- ii) entre las instituciones que integran el CIPHES se han establecido vínculos de coordinación por afinidades políticas, lo que ha reducido notablemente su capacidad real de coordinación;
- iii) debido al predominio de los criterios políticos, el CIPHES no ha formulado estrategias de coordinación institucional ni tiene una clara posición al respecto; de hecho, el CIPHES no tiene una capacidad real de coordinación, debido a que la fragmentación política del país se refleja también en el ámbito institucional;
- iv) las instituciones de desarrollo no gubernamentales han estado subordinadas al ámbito político; en muchos casos, las organizaciones políticas crearon instituciones privadas detrás de las cuales se amparaban para realizar sus actividades;
- v) en el contexto del proceso de reconstrucción nacional, el CIPHES tendrá que replantearse sus objetivos y redefinir sus estrategias de coordinación institucional, lo que posiblemente obligue a la especialización técnica de las instituciones que lo integran. En la medida en que la coordinación siga respondiendo a un discurso humanitario y político, sus resultados concretos serán insignificantes y no contribuirán mayormente a realzar la eficacia de las actividades institucionales destinadas a incrementar la productividad de los pobres urbanos.

Como caso concreto de coordinación, cabe destacar el de la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE), que, como ya se indicó, ofrece capacitación técnica y administrativa. La Federación podría definirse como una "empresa mixta", en la que el aporte de todas las instituciones que la integran es claro y bien definido, y sólo se realizan inversiones cuando se tiene la certeza de que los beneficiarios de la capacitación podrán incorporarse productivamente en el mercado. Debido a su participación en el proceso de reconstrucción nacional, el FEPADE está utilizando este mismo mecanismo de coordinación con instituciones privadas de los municipios.

#### D. CONCLUSIONES

Los esfuerzos de capacitación del sector público y privado se han dado en un período de redefinición del papel del Estado en el ámbito económico y

social. Con miras a la transformación de un Estado extremadamente intervencionista y paternalista, se han adoptado medidas para realzar su eficacia e influencia en el área social y la reducción de su participación en la esfera económica.

Las organizaciones no gubernamentales son un reflejo de la paulatina y sistemática ampliación de los "espacios de acción" de la sociedad civil, que abarca áreas antes reservadas al gobierno. Hoy en día las actividades de capacitación de pobres urbanos tienen más relevancia en el sector privado que en el público.

No puede ignorarse el hecho de que el aparato gubernamental no ha logrado ser eficiente en su actividad reguladora, a pesar de su enorme expansión. El Ministerio de Educación no alcanza a regular y supervisar todas las actividades educativas y de capacitación, por lo que la comunidad y las entidades de la sociedad civil deberían participar en la administración de los recursos, dando inicio a una ofensiva de privatización o de descentralización. Ésta ya se ha enfrentado a la oposición de diversos sectores y gremios.

Es necesario que los distintos sectores adopten un concepto amplio de la privatización o la participación privada, a fin de crear espacios que posibiliten la coordinación efectiva de actividades y el uso más adecuado de los recursos. Además, es importante que todos ellos reconozcan la importancia que reviste la transferencia del poder estatal a las instancias civiles, entre otras a las organizaciones no gubernamentales, como también de la descentralización y la municipalización.

El establecimiento de una nueva relación entre la sociedad civil y la sociedad política, y de una nueva articulación entre el Estado, los actores sociales y la base económica, es fundamental para la creación de los nuevos modelos de desarrollo económico y social. Dicha modificación permitirá conformar un Estado más desarrollado, articulado con una sociedad civil que también está en proceso de reformulación de sus funciones.

La coordinación institucional en el campo específico de la capacitación de los pobres urbanos exige una redefinición de la competencia de cada una de las instancias involucradas en el desarrollo económico y social. Las funciones de las entidades gubernamentales y privadas deberán adaptarse a la situación de paz y al proceso de modernización del Estado, y responder a las nuevas demandas que plantea el desarrollo. En particular, cabe destacar la importancia de la contribución que podría hacer la sociedad civil mediante la regulación de la actividad gubernamental.

El análisis de las actividades y el conocimiento del amplio y variado aporte de las instituciones privadas al desarrollo social y económico permite concluir que la coordinación sólo se da a nivel bilateral o entre entidades afines desde el punto de vista político. Aún no se han establecido vínculos de coordinación para la capacitación productiva en función del óptimo empleo de los recursos, de la diferenciación de áreas de acción o

de la especialización en determinados ámbitos. Las instituciones otorgan prioridad al ingreso, componente en torno al cual estructuran los demás elementos, por lo que la coordinación global se vuelve innecesaria. De hecho, todas las instituciones que ofrecen capacitación para microempresas prestan prácticamente los mismos servicios, en muchos casos en las mismas áreas geográficas y a los mismos grupos destinatarios.

Para la formulación de estrategias eficaces de coordinación, que se enmarquen en el amplio proceso de transformación del Estado, hay que tener presente la relativa y progresiva escasez de recursos para el desarrollo humano y, particularmente, para la capacitación de los integrantes de la población económicamente activa en situación de pobreza. Esto es un requisito indispensable para ampliar el impacto del desarrollo social, mediante la introducción de métodos administrativos más técnicos y adecuados.

La eficacia del esfuerzo institucional dependerá en gran medida de la selección y la focalización de los beneficiarios, proceso que, al parecer, aún se rige por un criterio de necesidad, sin considerar la capacidad competitiva ni la rentabilidad de los proyectos. Aunque la oferta institucional de capacitación sea muy amplia, puede ser insuficiente, dado que las necesidades económicas y de supervivencia son múltiples.

En cuanto a los aspectos formales de la focalización, se podría afirmar que ni el sector público ni el privado identifican claramente las variables que definen a sus posibles destinatarios. El objetivo de las instituciones analizadas es facilitar la adquisición de activos por parte de los pobres, aun cuando no exista seguridad de que serán capaces de utilizarlos productivamente. En la focalización de las actividades se otorga prioridad a la pobreza derivada fundamentalmente del área en que viven los beneficiarios; asimismo, se asigna gran importancia a su sentido de solidaridad y su reflejo en el ámbito productivo. Todo esto perpetúa el carácter asistencialista, de emergencia y de supervivencia de los programas.

En vista de la deficiencia señalada en cuanto a la incidencia efectiva de la capacitación en la productividad, las organizaciones no gubernamentales pueden desempeñar un importante papel en el proceso de cambio del país. Por lo tanto, la eficacia de sus esfuerzos adquiere especial importancia. Todos los sectores políticos tienden a otorgar gran importancia a estas organizaciones y a considerar necesaria la reducción de la participación del gobierno en el área de la educación y la capacitación. El proceso de transformación del Estado no sólo amplía el margen de acción de las ONGs, sino que obliga a superar la visión cortoplacista, de supervivencia y microscópica que ha caracterizado el quehacer institucional. En el contexto del proceso de reconstrucción, las ONGs se enfrentan al desafío de actuar con mayor profesionalismo y eficacia, en forma más objetiva y con criterios más científicos, así como de ejercer una mayor influencia en la vida nacional. Actualmente atraviesan por un período de transi-

ción que las obliga a ampliar su ámbito de acción al plano nacional y a prestar atención tanto a las tendencias globales como a las estrategias locales que permitan la realización de actividades valiosas desde el punto de vista social y económicamente rentables. El proceso de reconstrucción nacional exige a los sectores público y privado la aplicación de criterios y estrategias de desarrollo microlocales, que sean coherentes con los planteamientos y problemas de alcance nacional. Además, obliga a aplicar métodos de trabajo más científicos, especializados y avanzados.

En vista de las perspectivas de desarrollo del país, deberían adoptarse nuevos criterios para el manejo de los recursos, en virtud de los cuales se reconozca su escasez, y la necesidad de establecer prioridades en lo que respecta a las inversiones y de focalizarlas, de controlar los resultados y de asegurar la rentabilidad de las actividades que se emprendan. La adopción de este método posibilitará la supervivencia y el fortalecimiento de las instituciones, puesto que evitará que se conviertan en entidades burocráticas que perpetúan los problemas con el objeto de asegurar su continuidad.

En el caso de las microempresas, se hace necesario un serio análisis de sus posibilidades de desarrollo en cada rama y actividad económica, así como de sus exigencias, a fin de incorporarlas a un proceso que aproveche las ventajas de la liberalización del mercado y de la necesaria conversión de la base productiva. Con tal fin deberán adoptarse medidas destinadas a la integración vertical de las actividades productivas.

La liberalización del mercado exige la creación de una nueva cultura empresarial, que no dependa del amparo y la protección del Estado. Exige, asimismo, el conocimiento y el análisis de información que permita orientar los recursos hacia las actividades económicas más rentables y competitivas. Las ONGs y las entidades gubernamentales deberán reflexionar sobre la conveniencia de seguir invirtiendo en actividades económicas de carácter asistencial. La escasez de recursos y la necesidad de ofrecer alternativas viables a la población para superar la pobreza exigen una gestión social que posibilite un óptimo aprovechamiento de los recursos en las áreas más rentables y competitivas.

La importancia del sector informal, del empleo por cuenta propia y de la microempresa en la economía salvadoreña es indiscutible, como también es el hecho de que ofrecen fuentes de ingresos a un elevado porcentaje de la población. Asimismo, se reconoce su capacidad de generación de empleos y, si bien su limitado acceso al crédito formal es un motivo de preocupación, esta situación ha sido compensada por la amplia oferta de crédito informal.

Como ya se ha indicado, las instituciones deben iniciar un proceso de restructuración y transformación para adecuarse a las nuevas perspectivas de desarrollo y perfeccionar, teniendo presentes dichas perspectivas, los recursos humanos responsables de la conducción de proyectos renta-

bles. El actual espectro de instituciones obliga a evaluar la pertinencia de la especialización institucional, que es esencial para satisfacer las necesidades de distintos grupos de pobres urbanos vinculados al sector informal. La especialización facilitaría la recopilación de información sobre el desarrollo y la dinámica de los mercados de productos; la estructuración de programas de estudio y capacitación con fines productivos; la evaluación de los resultados de los proyectos y los efectos de las inversiones; la atención de beneficiarios de distintos niveles y de diferentes ramas y actividades productivas; la continuidad de las inversiones y la capacitación destinadas a incrementar la productividad, y la definición de las áreas geográficas de acción y los grupos destinatarios.

Para que la capacitación y la asistencia técnica tengan los efectos esperados en términos de incremento de la productividad y, por consiguiente, de los ingresos, es fundamental contar con información actualizada sobre las posibilidades concretas que ofrecen los distintos productos, ramas y actividades. La capacitación se ha limitado a ser un instrumento cuyo principal objetivo es asegurar el manejo adecuado de los fondos aportados por créditos y, además, no existe una preocupación generalizada por la rentabilidad de los recursos y la recuperación de los préstamos.

En la mayoría de las instituciones privadas no se realizan evaluaciones de los logros y los objetivos de las actividades de capacitación, salvo cuando se considera necesario en relación con los préstamos. Las instituciones no disponen de indicadores que permitan determinar la validez y pertinencia de la capacitación y la asistencia técnica, y los resultados atribuibles a la inversión en cada beneficiario.

En la formulación de los objetivos y la justificación de las actividades de capacitación institucional hay que tener presente que el incremento de la productividad no depende de actitudes solidarias y bien intencionadas o del interés por el desarrollo humano y la transformación social. Para elevar la productividad mediante la capacitación, entendida como condición necesaria para el desarrollo individual y empresarial, son fundamentales la motivación y la disposición personal de los beneficiarios, así como los conocimientos técnicos, la disponibilidad de información adecuada y las aptitudes administrativas de los promotores y administradores.

En los objetivos de los programas de capacitación no se diferencia a los beneficiarios de acuerdo a su nivel de preparación, ni se hacen distinciones entre diversas actividades productivas. Por consiguiente, cabe afirmar que no hay programas de capacitación destinados específicamente a los microempresarios urbanos; la formación que ofrecen las instituciones es de carácter general y responde a iniciativas aisladas. Es imprescindible que los cursos de capacitación respondan a las necesidades y las exigencias concretas de las microempresas. Por consiguiente, deberían hacerse estudios periódicos de mercado y las empresas deberían contar con asesores.



res calificados encargados de determinar los cursos que convendría ofrecer, sobre la base de un análisis de los conocimientos, las aptitudes y las habilidades que se exigen en las distintas especialidades y niveles. Debería primar el criterio de concentrar la oferta de cursos en aquellas áreas que aseguren una demanda efectiva en el mercado.

Los fracasos de las actividades de capacitación de las instituciones podrían deberse al hecho de que los cursos son gratuitos, al escaso valor que les asignan los beneficiarios, al paternalismo institucional, y a la falta de coherencia de los programas con los objetivos de la entidad y su competencia administrativa. Estos elementos deberían tenerse presentes en la formulación de una estrategia de recuperación de los costos de la capacitación, en la que se valore y estimule el esfuerzo personal. Además, en función del máximo aprovechamiento de los recursos y de la reconstrucción del país y su conversión productiva, los integrantes del sector informal, particularmente en las microempresas, deberían adoptar nuevas técnicas y nuevos criterios administrativos y ampliar sus conocimientos en esa área. Los indicadores que deben utilizarse para determinar el impacto de la capacitación en términos de productividad individual y empresarial son el incremento del volumen producido y de los ingresos individuales y, en el caso de las microempresas, el aumento de los ingresos y las utilidades.

Es importante tener presente que la capacitación y la asistencia técnica destinadas a la creación de empleos independientes, y la organización y el fortalecimiento de microempresas sólo se reflejarán en la productividad en la medida en que se amplíen las oportunidades y el nivel de ingresos de los beneficiarios. Con tal objeto, éstos deben aprender a aplicar adecuadamente diversas técnicas, disponer de información sobre los mercados, contar con un mercado para los bienes o servicios que deseen ofrecer, tener acceso a créditos y a insumos, y tener disponibilidad, capacidad de decisión y convicción personales. Asimismo, es importante que cuenten con un marco jurídico y administrativo favorable.

La única forma de asegurar la rentabilidad y competitividad de la labor institucional de capacitación y asistencia técnica es prestar debida atención a sus factores condicionantes, al costo por beneficiario y al entorno en que se enmarca. En caso contrario, existe el riesgo de que las actividades orientadas a la creación de empleos independientes y a la ampliación y la consolidación de la microempresa no influyan en absoluto en la productividad o tengan efectos muy limitados.

La falta de coordinación de las actividades de apoyo a este sector y la escasa influencia que ejercen en la productividad de los pobres que lo integran preocupan al actual gobierno salvadoreño, que creó el Programa de Fomento y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa, instancia que a la fecha de redacción del presente informe incidía muy marginalmente en el esfuerzo institucional. En vista de que el surgimiento y el desarrollo de

las organizaciones no gubernamentales se produjo en contraposición a los programas oficiales y como expresión de resistencia ante dichos programas, no queda clara la viabilidad de la estrategia gubernamental formulada con el objeto de aunar los esfuerzos y aprovechar plenamente los recursos destinados al sector.

Los cambios introducidos en los programas de apoyo han respondido a las variaciones de intensidad y orientación de la guerra, así como a las migraciones internas y hacia el extranjero. El regreso de muchos emigrantes a sus lugares de origen a partir de 1985 impuso la necesidad de otorgar primordial importancia al desarrollo de pequeñas comunidades y creó las bases para la introducción de cambios en los métodos de trabajo de las instituciones.

En último término, cabe señalar que para estimular el desarrollo de la microempresa es imprescindible que el personal administrativo de las instituciones públicas y privadas apliquen criterios empresariales, y otorguen importancia al incremento de la competitividad, la rentabilidad y la generación de utilidades.

## Anexo 1

### INSTITUCIONES QUE TRABAJAN CON MICROEMPRESAS POR CONTENIDO DE PROGRAMAS Y OTROS

Nº Institución	Curso	Beneficiarios por año	Otros servicios	Activos máximos
1 Crefac	Administración Economía Contabilidad Control de costos Costos de producción	5 000	Crédito ¢5 000 ind. ¢160 000 solidario	¢3 000
2 Propemi/ Fusades	Administración Mercadeo Contabilidad	3 200	Crédito ¢20 000 ind.	¢5 000
3 Fundación Marco Antonio Vásquez	Salud Cuidado de niños Mercadeo Contabilidad			
4 Caritas	Planificación Administración Mercadeo Producción Organización	200	Crédito ¢3 000 ind. ¢30 000 solidario	
5 Asipes	Dirección de empresas Administración Contabilidad			¢15 000
6 Overseas Educational Fund (OEF)	Desarrollo humano Mercadeo Administración Contabilidad		Crédito ¢1 500 ind.	
7 Agape	Costura y confección Panificación Sastrería Mecánica automotriz Electricidad Mecánica general Zapatería Carpintería	450	Orient/empleo Becas de estudio Asesoría financiera y de negocios	
8 Funsal- Prodese	Carpintería Cerámica Cosmetología Serigrafía Panificación Artesanía		Crédito rotativo	

Anexo 1 (continúa)

Nº Institución	Curso	Beneficiarios por año	Otros servicios	Activos máximos
9 Fepade	Mant. ind.eléctrico Mant. ind.electrónico Ind. automotriz Cost. industrial Instalación Construcción Computación Agricultura Panificación Biomédica Contabilidad Formac.instructores Artes gráficas Ing.industrial Ing.química Cosmetología		Becas Distribución libros	
10 Techno-serve	Contabilidad Control financiero Adm. personal Comercialización		Asesoría para formación de capital, planificación finan- ciera, planificación de producción, comercialización, cultivos, producción	
11 Desarrollo Juvenil Comunitario	Administración Organización Crédito Contabilidad Controles		Crédito ¢1 000 ind. ¢16 000 solidario Asistencia técnica Control de calidad Mercadeo Comercialización	¢5 000
12 Plan Internacional	Administración Contabilidad Técnica/Vocacional			
13 Centro de Apoyo a la Microempresa CAM	Mercadeo Relaciones humanas Finanzas Control de costos Administración Contabilidad Adm. de negocios Adm. de bancos	500 anual (8 260 del 90/92)	Crédito ¢2 000 ind. ¢5 000 solidario	
14 Cámara de Comercio e Industria	Administración Mercadeo Contabilidad Impuestos		Crédito ¢2 500 ind.	¢100 000

Anexo 1 (continúa)

Nº Institución	Curso	Beneficiarios por año	Otros servicios	Activos máximos
15 Fundación Maquilishuat	Corte y confección Contabilidad Organización Administración Mercadeo			¢25 000
16 Socorro Luterano	Realidad nacional Geografía Salud Organización Construcción Modelos económicos Autogestión	6 000		
17 Asaprosar	Administración Uso de crédito Mercadeo Salud	1 500	Crédito Asistencia técnica Administración Mercadeo	
18 Asociación de medianos y pequeños empresarios salvadoreños (AMPES)	Mercadeo Contabilidad Relaciones humanas Manejo crédito Corte y confección Cosmetología Bordado Panadería	2 600	de ¢500 a ¢40 000	
19 Fundasal	Control contable Control financiero Control administrativo Proyecciones financieras	400	Crédito ind. de ¢1 000 a ¢5 000 Asistencia técnica Administración Mercadeo Costos	
20 Fundemun	Contabilidad Microempresa Comercialización	25	Crédito ind. de ¢1 000 a ¢15 000 Asistencia técnica Corte y confección Alimentos Panadería Piñatas Agricultura	
21 Banco de Fomento Agropecuario	Administración Contabilidad Producción Organización Comercialización	2 300	Crédito de ¢10 000 a ¢50 000 Asistencia técnica Producción Mercadeo Control de calidad Uso de equipos	

Anexo 1 (conclusión)

Nº Institución	Curso	Beneficiarios por año	Otros servicios	Activos máximos
22 Secretaría Nacional de la Familia	Mercadeo Administración de fondos	4 000	Crédito de ¢400 a ¢2 325 Asistencia técnica Financiera Operativa Administrativa	
23 Dideco	Organización comunitaria Desarrollo comunitario	9 000	Asistencia técnica Promoción social Producción Salud	¢10 000 Participación en programa alimentario
24 Figape			Crédito	
25 Fedecrédito		Crédito		

## Anexo 2

### Organizaciones no gubernamentales que integran el Consejo Coordinador de Instituciones Públicas de Promoción Humana de El Salvador\*

- Asociación Benéfica y Cultural (ALFALIT)
- Asociación de Capacitación e Investigación para la Salud Mental (ACISAM)
- Asociación Salvadoreña de Apoyo Integral (ASAI)
- Asociación Salvadoreña de Ayuda Humanitaria (PRO-VIDA)
- Asociación Salvadoreña de Desarrollo Integral (ASDI)
- Asociación Salvadoreña de Investigación y Promoción Económica y Social (ASIPES)
- Asociación Salvadoreña Promotora de la Salud (ASP)
- Caritas Arquidiocesana
- Centro de Apoyo a la Lactancia Materna (CALMA)
- Comité Internacional de Rescate (CIRES)
- Centro de Reorientación Familiar y Comunitaria (CREFAC)
- Desarrollo Juvenil Comunitario (DJC)
- Federación para la Autogestión y Solidaridad de los Trabajadores Salvadoreños (FASTRAS)
- Fundación Bálsamo
- Fundación Cristiana para el Desarrollo (FUCRIDES)
- Fundación Cuscatlán "Manuel Franco"
- Fundación Maquilishuat (FUMA)
- Fundación para la Cooperación y Desarrollo Comunal en El Salvador (CORDES)
- Fundación Promotora de Cooperativas (FUNPROCOOP)
- Fundación de Protección al Niño Olof Palme (FUNPRONOP)
- Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL)
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo de la Mujer y el Niño (FUNDEMUN)
- Fundación para la Promoción del Desarrollo Social y Económico (FUNSALPRODESE)
- Fundación Salvadoreña para la Reconstrucción y el Desarrollo (REDES)
- Instituto de Investigación Social y Desarrollo (INSIDE)
- Instituto de Humanismo y Desarrollo de El Salvador (INHUDES)
- Obra Filantrópica y Asistencia Adventista (OFASA)
- Servicios de Asesoría, Consultoría y Proyectos de Desarrollo Comunal (PROCOMES)
- Secretariado Social Arquidiocesano (SSA)
- Visión Mundial Internacional (VMES)

\* Con posterioridad al mes de marzo de 1992, se han incorporado al Consejo otras organizaciones no gubernamentales.





## Capítulo XII

### MANOS DEL URUGUAY APOYO A MUJERES DE BAJOS INGRESOS

#### INTRODUCCIÓN

Las estrategias de superación de la pobreza y el fomento de las fuentes de empleo para los sectores marginados han sido objeto de largos debates en América Latina. Diversos sectores han formulado una amplia variedad de propuestas que asignan al Estado roles muy diferentes, desde quienes entienden que el crecimiento económico constituye por sí solo un instrumento adecuado para mejorar las condiciones de vida de toda la población hasta los partidarios de adoptar políticas sociales orientadas específicamente a los grupos desfavorecidos.

En el presente estudio se analiza el caso de Manos del Uruguay, un proyecto atípico, impulsado por iniciativa privada, al margen del Estado, que no tiene carácter masivo sino que se dirige a un sector social específico —mujeres pobres del interior del país— a las que organiza en torno a actividades de producción, comercialización y capacitación.

Aunque beneficia a un pequeño número de personas, la labor de Manos del Uruguay ha sido muy positiva. En sus 25 años de vida ha logrado un extraordinario desarrollo personal, técnico y laboral de sus miembros, y ha madurado y corregido su rumbo sin abandonar los objetivos iniciales. También ha tenido una notable evolución, puesto que comenzó siendo fundamentalmente un movimiento de acción social, con un importante aporte voluntario, y se ha convertido en una gran empresa y en un ejemplo de participación y crecimiento de las mujeres involucradas.

El documento se centra en aquellos elementos que puedan ser útiles para la formulación de políticas y programas contra la pobreza. Para su elaboración se recurrió a tres fuentes principales de información: a) investigaciones y estudios realizados desde la creación de Manos; b) entrevistas a informantes calificados que han sido protagonistas o asesores del proyecto; y c) información cuantitativa y documentos facilitados por Manos.

El informe consta de tres capítulos: en el primero, de carácter descriptivo, se resume la historia de Manos, y se examinan su estrategia y or-

ganización. En el segundo se analizan sus éxitos y limitaciones, los principales obstáculos y los desafíos que quedan planteados, y en el tercero se presentan algunas conclusiones extrapolables a otros ámbitos.

## **A. SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN EL INTERIOR DEL PAÍS**

Manos del Uruguay surge de la iniciativa de un grupo de mujeres pertenecientes a la clase alta rural, las socias fundadoras de la institución, que determinaron su orientación. Su principal objetivo era dar, simultáneamente, una respuesta a la falta de fuentes de trabajo y de oportunidades de desarrollo personal y familiar de la mujer en el interior del país, mediante la creación de fuentes de ingreso y trabajo.

Manos del Uruguay está integrado por una Central de Servicios en la que trabajan unos 100 funcionarios remunerados y 18 cooperativas de producción artesanal, que agrupan a unas 1 000 artesanas. Las cooperativas se encuentran en el interior del país y abarcan a un centenar de grupos de artesanas dispersos en 40 localidades.

Por sus niveles de empleo y ventas, Manos es una de las principales empresas del Uruguay. Reviste especial importancia como fuente de empleo para las mujeres del interior del país, dado que las grandes empresas se han instalado predominantemente en la capital. Su facturación anual asciende en promedio a unos 3 millones de dólares de los Estados Unidos, aunque ha superado los 4 millones de dólares en períodos de auge; de un 35% a un 50% de ese total corresponde a exportaciones.

Pese a su importancia económica, es evidente que Manos no es una típica empresa capitalista. Esto se refleja en su estructura organizativa interna, en las características y la composición del capital y en el hecho de que los beneficios se consideran un medio para el logro del objetivo principal, que es mejorar el nivel de vida de la mujer del interior del país (Aguiar y Saráchaga, 1986). El desarrollo de Manos se ha sustentado en la fabricación de originales productos de gran calidad estética con técnicas bastante rudimentarias y fibras naturales (fundamentalmente lana y, en menor medida, algodón, cuernos de vacuno y cuero); estos productos se comercializan en mercados con alto poder adquisitivo dentro y fuera del país.

### **1. Reseña histórica de Manos del Uruguay**

El nacimiento de Manos del Uruguay se remonta a 1968. Desde entonces pueden distinguirse las siguientes etapas.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Si bien esta reseña histórica se basa fundamentalmente en el trabajo de Cecilia Zaffaroni (1990), también se utilizaron otras fuentes de información y se presentan opiniones que son de responsabilidad exclusiva del autor.

**a) Gestación como movimiento social (1968-1975)**

Manos del Uruguay fue creada como una sociedad civil sin fines de lucro, cuyo objetivo era constituir una cooperativa dirigida exclusivamente por artesanas, a la que se transferirían todos los bienes y derechos de la sociedad. Los grupos de artesanas surgieron sin planificación previa y a iniciativa del núcleo de fundadoras voluntarias. Éstas, de hecho, se hicieron cargo de la dirección en forma honoraria y de diversas funciones de carácter técnico, comercial, financiero, y productivo, que las artesanas no estaban en condiciones de asumir. Así surgió, inicialmente con personal voluntario, la Central de Servicios, que proporciona herramientas y materias primas, presta asesoramiento técnico y se ocupa del diseño y la venta de los productos.

En un comienzo se fabrican mantas, ponchos, alfombras, y suéteres con materias primas nacionales en estado natural y herramientas rudimentarias (ruedas, agujas de tejer, etc.). Dado que no hay especificaciones técnicas aplicables a la producción, las artesanas más diestras les enseñan a sus compañeras; ellas mismas se asignan funciones de control y llevan registros administrativos básicos en forma rotativa. Hacia el final del período aparecen las primeras fichas técnicas, se adoptan normas de producción y empieza a haber instructoras.

En esa primera etapa la comercialización aún no estaba organizada. Las primeras ventas se realizan en locales prestados y a través de voluntarios que venden los productos dentro y fuera del país. Los primeros puntos de venta aparecen en 1968 en Montevideo, en la Exposición Rural del Prado; en diciembre del mismo año se inaugura el primer local comercial; y en 1969 se instala otro en Punta del Este. En 1972 se comienza a exportar a los países de la región (Argentina y Brasil), Canadá, Estados Unidos, Japón y varios países de la Comunidad Económica Europea.

El capital inicial proviene de donaciones, venta de bonos y préstamos de las artesanas consistentes en el cobro diferido de sus ganancias. A partir de 1970, Manos del Uruguay comienza a recibir préstamos bancarios gracias a las garantías personales de las socias fundadoras. En esta primera etapa se crea un equipo de coordinadoras (asistentes sociales y maestras), inicialmente voluntarias, que realizan tareas de organización, dan apoyo al trabajo grupal, cumplen funciones administrativas y sirven de enlace entre los grupos.

En resumen, durante este período, Manos actúa más como un movimiento de acción social que como una empresa, y funciona sobre la base de aportes voluntarios consistentes en servicios, préstamos de locales, donación de materias primas, promoción en el extranjero, etc.

**b) Organización y profesionalización de la empresa (1976-1980)**

En esta etapa Manos del Uruguay se convierte gradualmente en una empresa, adquiere mayores dimensiones y complejidad, y pierde en gran

medida su carácter de "movimiento". En este período también queda en evidencia que existen serias limitaciones para la coordinación entre grupos ubicados en distintas zonas, por lo que se abandona la idea inicial de crear una cooperativa única, y los grupos de artesanas se organizan en 18 cooperativas artesanales como una manera de preservar su carácter asociativo. En un contexto de mayor institucionalización, la Comisión Directiva queda integrada no sólo por las fundadoras sino también por socios adherentes;<sup>2</sup> asimismo, la Central de Servicios está constituida por cinco departamentos: promoción y producción, comercial, administración, técnico y diseño.

El incremento de las exportaciones exige una creciente estandarización de la producción y el cumplimiento de plazos. A su vez, esto supone la introducción de cambios técnicos, entre otros el uso de lana lavada y de ruecas a motor, y la centralización del hilado y el teñido. Se establecen especificaciones técnicas y se crean cargos estables, por lo general remunerados, para el control y la planificación de la producción. En cada cooperativa se designa a una encargada de producción.

En el área comercial se despliega una gran creatividad: se utiliza información sobre mercados y se desarrollan nuevas líneas y productos de mejor calidad, se cumplen puntualmente los plazos de entrega, se amplían los canales de comercialización y se establece una representación comercial en Nueva York.<sup>3</sup> Hacia el final del período queda en evidencia cierta rigidez y dificultad de la empresa, ya mucho más estructurada para adaptarse a las nuevas exigencias del mercado.

Entre 1976 y 1980 Manos del Uruguay recibe un volumen significativo de donaciones y préstamos otorgados en condiciones concesionarias para capacitación, capital de trabajo y compra de locales, pero sigue operando con créditos bancarios y garantías de las socias fundadoras. El núcleo propulsor de Manos, integrado en los comienzos por el grupo de socias fundadoras, se amplía, e incorpora a las coordinadoras. Debido a sus limitaciones, los grupos de artesanas necesitan una estructura de promoción que los respalde y asesore. Por lo tanto, el departamento de producción y promoción de la Central de Servicios se encarga de la organización de las cooperativas a través de las coordinadoras, que las visitan periódicamente y les dan asesoría administrativa, organizativa y técnica. Paralelamente, ofrecen a las artesanas cursos técnicos y sobre producción y administración de cooperativas.

---

<sup>2</sup> Los socios adherentes son profesionales y representantes de instituciones que colaboran honorariamente con Manos.

<sup>3</sup> Esta representación se cerró unos años después, en vista de que no se consiguieron los resultados esperados.

c) **Tecnificación, reestructuración y resistencia a los cambios (1981-1987)**

En 1981 las cooperativas ya se encuentran formalmente constituidas y afiliadas a la Central de Servicios. La reforma de los estatutos abre la posibilidad de una creciente participación de las artesanas en la dirección de la empresa; además, éstas se incorporan a la Comisión Directiva, que queda integrada por socios adherentes y cooperativos. Se institucionaliza la Asamblea de Presidentes de Socios Cooperativos, una de cuyas funciones es la aprobación y el control del "presupuesto promocional".<sup>4</sup> Se crea, asimismo, la Comisión Administradora de Fondos de Desarrollo (CAFODE), administrada por artesanas.

En este período las preferencias de los mercados extranjeros se reorientan hacia productos "más suaves y livianos", por lo que el producto "rústico y pesado" de Manos pierde aceptación. Esto exige una revisión de la política comercial y de producción, que Manos se resiste a realizar. La creciente competencia externa y la aparición de competidores en el mercado uruguayo obligan a elevar la calidad y al cumplimiento de los plazos. En el área productiva se introducen sucesivos cambios técnicos y organizativos tendientes a mejorar la calidad y reducir los costos. Con todo, el aprendizaje práctico es lento y, pese a que la capacitación y el apoyo de los instructores permiten fabricar un mayor volumen de productos de mejor calidad, este proceso se ve dificultado por la dispersión geográfica de los grupos.

La orientación de gran parte de las exportaciones a los Estados Unidos, país en el que las compras se concentran en pocos meses del año, impide que el ritmo de producción y la percepción de ingresos sean uniformes durante todo el año. Para reducir las fluctuaciones estacionales, se buscan nuevos mercados en el Cono Sur.

Cuando a fines de 1982 se produce en Uruguay la ruptura de la política de devaluaciones anunciadas, el pasivo bancario de Manos se multiplica notablemente, aunque la obtención de fondos para el desarrollo cooperativo permite reducirlo y liberar a las fundadoras de sus garantías personales. En un contexto de gran preocupación por lo social, Manos recibe también fondos vinculados a un proyecto de desarrollo de la mujer rural, que permiten mejorar el sistema de comunicaciones y capacitación de ese sector de la población.

La notable variedad de proyectos, intereses y objetivos de la empresa relegan a un segundo plano los fines económicos, lo que conduce, na-

<sup>4</sup> En el artículo 26 de los estatutos se define al **presupuesto** promocional como "la suma de gastos e inversiones —y los recursos destinados a atenderlos— no relacionados directamente con el giro industrial y comercial del sistema, y dirigidos fundamentalmente a la extensión del mismo, y a colaborar con las cooperativas sociales en el desarrollo por éstas de programas culturales y sociales".

turalmente, a un debilitamiento de la unidad original y a una atomización a nivel directivo, que tienden a disgregar y a paralizar el sistema.

A fines del período, para evitar que las cooperativas dependan demasiado de las coordinadoras, se modifica el sistema de trabajo, mediante la creación de departamentos independientes de promoción y producción.

**d) Transformación destinada a aumentar la rentabilidad (1988-1992)**

A partir de 1988 las artesanas pasan a ser mayoría en la Comisión Directiva de Manos.<sup>5</sup> Se reconoce la necesidad de realizar nuevos cambios en la organización y de modificar los vínculos internos. Con tal objeto se elaboran diagnósticos de la situación y se introducen nuevos cambios en la organización, mientras va tomando forma un proyecto de profunda reestructuración de la empresa. Este proceso da origen a tensiones y conflictos de intereses, limita la eficacia y debilita la cohesión interna. El fortalecimiento de la dirección de las cooperativas desplaza progresivamente a las coordinadoras, lo que crea una nueva fuente de conflictos.

Los distintos departamentos y funciones tienden a formalizarse. Se incorporan nuevas técnicas de producción, y se diversifican los productos y las materias primas. El departamento de promoción centra sus esfuerzos en dar respaldo al proceso de cambio tecnológico, que se enfrenta a la resistencia de las artesanas.

La brusca reducción de la demanda en el mercado de los Estados Unidos acentúa las dificultades de comercialización, aunque crecen las exportaciones a los mercados vecinos, si bien en un contexto de gran inestabilidad.<sup>6</sup> Esto obliga a interrumpir las actividades productivas en varias ocasiones y, por consiguiente, provoca desaliento entre las artesanas, que ven reducidos sus ingresos. Las cooperativas pierden a algunas de sus socias, lo que debilita aún más su situación económica.

Se ha propuesto una reestructuración de Manos del Uruguay que tendería a la regionalización de la empresa, para lo cual habría que dar una mayor autonomía a las regiones y asignar a las cooperativas funciones empresariales que hasta ahora han estado centralizadas. Esta reestructuración se basaría en un programa de capacitación destinado a crear una "cultura de la calidad y de la productividad", que realce la rentabilidad de las unidades del sistema.

---

<sup>5</sup> Desde la creación de Manos del Uruguay, siempre ha habido interés por transferir la dirección del sistema a las propias artesanas productoras y disposición a hacerlo. Sin embargo, probablemente debido a la creciente complejidad del sistema, la transferencia de poder ha sido lenta y dificultosa.

<sup>6</sup> Mientras en 1989, el 43% de las exportaciones se destinaba a los Estados Unidos, en 1991 las ventas en ese país alcanzaban apenas al 12%. En cambio, las exportaciones a Brasil y Argentina aumentaron de un 16% en 1989 a un 42% en 1991.

## 2. Situación inicial de las artesanas

Como ya se ha indicado, la creación de Manos obedeció a la preocupación por la situación de la mujer de áreas rurales en las que predominaban las grandes explotaciones agropecuarias y en las que tenían pocas posibilidades de encontrar trabajo. En el medio rural uruguayo, que se caracteriza por estar escasamente poblado,<sup>7</sup> la mujer desempeña los roles domésticos tradicionales de esposa, madre y colaboradora en tareas agrícolas de subsistencia. El trabajo por cuenta propia es exiguo y esporádico (costura, lavado y tejido por encargo) y en el pasado la única fuente de empleo era el servicio doméstico en las grandes unidades agropecuarias. En este contexto, la emigración de las mujeres a los centros urbanos aparece normalmente como una atractiva posibilidad de elevar su nivel de vida y conseguir empleo.

Cuando se creó Manos, un 23% de las artesanas vivían en zonas rurales, un 47% en pueblos o villas y el resto en ciudades.<sup>8</sup> Según una encuesta realizada en 1978, las artesanas procedían de los estratos socioeconómicos más bajos del interior del país, eran de mediana edad y tenían un nivel de educación muy bajo. El 88% de las artesanas tenían menos de 50 años y un 46% tenía entre 30 y 49; el 42% no había completado la educación primaria, el 24% tenía primaria completa y sólo un 12% había estudiado en la Universidad del Trabajo (Martorelli, 1978).

El ingreso mensual familiar de estas artesanas era inferior a un salario mínimo en el 27% de los casos y a dos salarios mínimos en un 69%, fluctuaba entre dos y cuatro salarios mínimos en un 25% y era superior a cuatro en el 4%.<sup>9</sup> La situación de las artesanas varía de acuerdo con su edad y el tipo de trabajo manual que realizan. Los ingresos no provenientes del trabajo, como asignaciones familiares y demás prestaciones de la seguridad social, también son reducidos.

En un 25% de los casos, el jefe del hogar en que vivía la artesana no tenía un empleo estable, lo que suponía bajos niveles de ingreso. Un 60%

<sup>7</sup> Según el último censo de población, Uruguay tiene tres millones de habitantes, un 86% de los cuales vive en centros urbanos y un 45% se concentra en la capital. La población dispersa en el medio rural y en pequeñas localidades de menos de 200 habitantes es muy escasa y además ha ido disminuyendo progresivamente debido a la migración a las ciudades. Las mujeres tienen una tendencia más marcada a emigrar a las áreas urbanas, dado que en el medio rural tienen menores posibilidades de desarrollo personal. En 1985 el índice de masculinidad (número de hombres por cada 100 mujeres) en las zonas rurales era 139, cifra muy superior al 95 estimado para el total del país (Rostagnol y otros, 1988).

<sup>8</sup> En 1983 la proporción de artesanas que vivían en áreas rurales había disminuido a 19%; un 39% vivía en pueblos y villas y un 42% en zonas urbanas (Zaffaroni, 1990). Al parecer, no existen datos actualizados sobre la materia.

<sup>9</sup> En Uruguay, el salario mínimo siempre ha equivalido a unos 80 dólares.

de los que tenían una ocupación estable en zonas urbanas eran empleados públicos. El 70% de las artesanas indicó que realizaban diversas actividades en su propio hogar (cultivo de una huerta, cría de gallinas o cerdos, etc.), como fuente de ingreso adicional o simplemente con fines de autoconsumo. En el libro "Las artesanas hablan" (Rostagnol y otros, 1988), éstas describen las precarias condiciones en que vivían, la falta de servicios (agua potable, electricidad, transporte, teléfono, escuelas), el aislamiento geográfico y la escasez de fuentes de empleo.

Al incorporarse a Manos, estas mujeres tuvieron que superar numerosos obstáculos derivados de prejuicios muy arraigados en el medio y en sus propias familias, pero también tuvieron que realizar un arduo aprendizaje personal para salir de su aislamiento, cumplir con los plazos fijados y someterse a la disciplina que les imponía el trabajo.

### **3. Apoyo a las mujeres pobres**

Para la consecución de sus principales objetivos, Manos debe mantener un delicado equilibrio entre los fines económicos y sociales. Esto responde a una estrategia orientada a la redistribución primaria del ingreso, con el fin de ampliar la capacidad de generación de ingresos de los sectores pobres.<sup>10</sup> Esta estrategia, que no tiene su origen en las beneficiarias, se concentra en un grupo social específico: mujeres en edad de trabajar radicadas en zonas rurales y urbanas del interior del país, a las que Manos procura proporcionar trabajo y formación en su propio medio, para evitar que emigren a las ciudades y queden atrapadas en los cinturones de pobreza.<sup>11</sup>

Aunque no siempre han estado claramente identificadas, las líneas de acción pueden clasificarse en función de los dos grandes objetivos a los que apuntan: creación de empleo, y aumento de la oferta y productividad de los factores productivos.

#### **a) Creación de empleo**

El instrumento para lograr este objetivo es la consolidación de una empresa lucrativa, que permita a los trabajadores incorporarse al sector

---

<sup>10</sup> En cambio, las políticas redistributivas influyen en la redistribución secundaria del ingreso mediante la transferencia de ingresos, bienes y servicios (Molina y Piñera, 1980).

<sup>11</sup> Esto supone cuantiosos gastos por concepto de transporte y comunicación, y dificulta la organización de la producción. En este sentido, Manos del Uruguay constituye una excepción de la tendencia a concentrar la producción industrial en torno a los centros de distribución.



formal y moderno de la economía vinculado a los mercados internacionales. En este sentido los principales rasgos de la estrategia de Manos son los siguientes:

- i) concentración en los mercados urbanos de altos ingresos dentro y fuera del país;
- ii) fabricación de productos artesanales de alto valor estético, en la que se otorgue gran importancia al diseño y la moda;
- iii) elaboración de productos con materias primas de origen agropecuario;
- iv) máximo aprovechamiento de la limitada capacitación de las mujeres rurales mediante un producto que puede fabricarse con técnicas rudimentarias y escaso capital;
- v) creación de una Central de Servicios cuya principal función es la comercialización y el desarrollo de productos pero que, además, presta apoyo a las cooperativas, mediante el fortalecimiento de sus funciones empresariales; ese apoyo de la Central debería reducirse gradualmente a medida que se produzca el desarrollo empresarial de las cooperativas;
- vi) permanente innovación que se refleja en la definición de los productos y la incorporación de nuevas técnicas con el objeto de competir en mercados externos cada vez más exigentes.

**b) Aumento de la oferta y productividad de los factores productivos de los sectores pobres**

En términos simplificados, los sectores pobres pueden poseer tres factores de producción: mano de obra, capacidad de gestión y capital. Mientras el primer factor es relativamente abundante en el grupo de mujeres destinatarias del programa, los dos últimos son sumamente escasos. En un comienzo, la calidad de todos estos factores era muy baja en general, ya que Uruguay no tenía una tradición artesanal. Con el fin de elevar su nivel se imparte capacitación en el área técnica y productiva y en gestión de cooperativas y desarrollo personal.

Para evitar el paternalismo, se incorpora a las interesadas en la dirección de la empresa. Esta delegación de poder del núcleo de fundadores a las artesanas, fue gradual y pragmático.

Los beneficios de la capacitación son, en cierta medida, una externalidad para una empresa, por lo que debería financiarse con fondos no relacionados con su giro o que no provengan de las utilidades. Si bien Manos del Uruguay ha ejecutado proyectos financiados con fondos externos, se ha realizado un gran esfuerzo de capacitación y formación profesional, cuyo costo se transfería al precio del producto, lo que pudo haber reducido la competitividad de la empresa.

#### 4. Estructura organizativa

Actualmente Manos ha consolidado una organización sumamente compleja, en la que se advierte una notable heterogeneidad en diferentes niveles: en el origen social de sus integrantes, en la ubicación de las cooperativas, en el desarrollo global de éstas y en el de sus miembros, en las líneas de producción y de actividad, y en los métodos de trabajo. Todo esto dificulta, obviamente, la adopción de medidas aplicables al conjunto del sistema.

La empresa está constituida por una Central de Servicios, que adopta la forma jurídica de una sociedad civil, y las cooperativas.

##### a) La sociedad civil Manos del Uruguay

Manos del Uruguay es una sociedad civil sin fines de lucro, integrada por dos categorías de socios: los cooperativos y los adherentes. Los socios cooperativos son las cooperativas artesanales que participan en las actividades de los órganos de la sociedad a través de un representante. Los socios adherentes son personas físicas —fundadoras, profesionales, especialistas, etc.— y personas jurídicas. Los socios adherentes que integran los órganos de la asociación desempeñan sus funciones en forma honoraria; los que ocupan el cargo de contralor y cargos directivos no pueden suscribir contratos con la empresa.

La dirección de la sociedad civil corresponde a una Comisión Directiva integrada por siete miembros, que permanecen dos años en el cargo, cuatro de ellos son socios cooperativos electos en la Asamblea General de Socios y los tres restantes son socios adherentes electos por el conjunto de los asociados.<sup>12</sup> La Comisión tiene amplias facultades y de ella depende la Central de Servicios. Además de la Comisión Directiva, Manos está integrada por una Asamblea de Presidentes de Socios Cooperativos, la Comisión Fiscal y la Asamblea General de Socios.

La Central de Servicios consta de cinco departamentos: producción, técnico, estilo y diseño, comercialización y administración. La Central presta servicios de comercialización, diseño y desarrollo de productos, abastecimiento de materias primas y herramientas, asesoramiento y capacitación.

---

<sup>12</sup> Hasta 1988 la Comisión Directiva estaba integrada por tres miembros elegidos por las cooperativas y cuatro elegidos por la Asamblea (tres propuestos por los socios adherentes y uno por las cooperativas). Actualmente se está estudiando un nuevo proyecto de estatutos, en virtud de los cuales la Comisión Directiva quedaría integrada por nueve miembros: tres socios adherentes y seis artesanas. Esto complementa una propuesta de división de Manos en tres grandes regiones, cada una de las cuales estaría representada en la directiva por dos artesanas.

**b) Las cooperativas**

Las cooperativas son las unidades de producción del sistema. Cada una de ellas está integrada por una asamblea general, una comisión fiscal, una comisión de educación e integración, y un consejo directivo. De este último dependen una funcionaria administrativa, una cajera y la encargada general de producción. A su vez, cada uno de los grupos que integran la cooperativa tiene una encargada de producción.

El departamento de producción de la Central entrega las materias primas a las cooperativas y les indica qué deben producir y en qué cantidad, cómo y cuándo. Cuando las cooperativas entregan el producto terminado, la Central les paga una cifra equivalente al total de las remuneraciones más un porcentaje que varía de un caso a otro, y se destina a cubrir las cargas sociales y los gastos de administración. La remuneración de la mano de obra se calcula sobre la base de una cifra estándar fijada por el departamento técnico de la Central. La gestión empresarial de las cooperativas se limita a programar la producción, administrar sus fondos, y sus locales, y la incorporación de artesanas.<sup>13</sup>

**c) Coordinación entre la Central de Servicios y las cooperativas**

La Central y las cooperativas se relacionan por intermedio de las encargadas de producción de las cooperativas y el departamento de producción, que depende jerárquicamente de la Comisión Directiva, órgano en el que están representadas las artesanas.

Además de estos vínculos institucionales existen, de hecho, otros de carácter informal y específico como los existentes entre las instructoras y el departamento técnico, las visitas de las artesanas a la Central, las comisiones de educación e integración, la Asamblea de Presidentes de Socios Cooperativos, la participación de las artesanas en actividades de capacitación y las visitas de miembros de la Central de Servicios a las cooperativas. Estos canales de comunicación agilizan el funcionamiento de la empresa en muchos casos, pero otras veces interfieren entre sí.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> En el proyecto de nuevos estatutos se prevé la ampliación de las funciones empresariales que desempeñan las cooperativas a partir de una regionalización con integración vertical, conforme a la cual las etapas comprendidas desde el hilado hasta la terminación del producto se realizarían en cada región, y las cooperativas serían dueñas de las materias primas y del capital de trabajo.

<sup>14</sup> No hay que olvidar la notable dispersión geográfica de los componentes de la empresa y las dificultades naturales de comunicación. Manos se ha visto obligada a hacer cuantiosas inversiones para superar las barreras geográficas y culturales que separan a las cooperativas y grupos de artesanas dispersos en el interior del país y la Central de Servicios, que está en constante contacto con grandes mercados de otros países. En este sentido la Central cumplió un papel importantísimo a través de las coordinadoras. Últimamente ese rol ha sido asumido por el departamento de producción, y por las artesanas que participan en la dirección de las cooperativas y de la Central.

Por la naturaleza de los servicios que presta, la Central toma gran parte de las decisiones empresariales que definen el rumbo de la empresa. Cuando ésta contaba con una directiva fuerte (socias fundadoras, coordinadoras), no se produjeron dificultades y Manos funcionaba en forma eficiente. Sin embargo, la transferencia del poder a las artesanas puede provocar un debilitamiento de la dirección y conducción, y crear confusión de roles y conflictos relacionados con los objetivos. De hecho, los incentivos y las medidas disciplinarias han disminuido, lo que reduce la eficacia de la empresa, precisamente cuando se requiere cada vez más una gran dosis de iniciativa y capacidad de gestión para que Manos pueda seguir compitiendo en mercados muy refinados.

Actualmente se prevé realizar una reestructuración que consistiría en agrupar las cooperativas en tres grandes centros regionales. El objetivo de este cambio es estimular el desempeño eficaz de funciones empresariales por parte de las cooperativas, a las que se transferiría, entre otras cosas, la propiedad y administración de las materias primas y la venta de los productos terminados a la Central. La división en tres regiones facilitaría su funcionamiento como unidades empresariales.

## **B. BALANCE DE 25 AÑOS DE ACTIVIDADES**

### **1. Logros**

El impacto socioeconómico de Manos del Uruguay puede evaluarse desde dos puntos de vista: desarrollo empresarial y nivel de vida de las artesanas.

#### **a) Desarrollo empresarial**

Un logro innegable de Manos es haberse mantenido funcionando durante 25 años en un país que se caracteriza por su inestabilidad macroeconómica, y en el que muchas empresas que comenzaron en mejores condiciones en cuanto a capital, ubicación y calificación de la mano de obra quedaron en el camino. Pero, además, de seguir funcionando, Manos crece y se transforma sin perder sus objetivos iniciales, y ha demostrado una capacidad no desdeñable para adaptarse con creatividad y pragmatismo a condiciones cambiantes. En este sentido, la organización que conocemos dista bastante de la cooperativa única prevista originalmente.

Manos del Uruguay fabrica un producto muy original, que le permite acceder a nichos de mercado con alto poder adquisitivo y obtener utilidades suficientes para cubrir los gastos derivados de su dispersión geográfica, el proceso de aprendizaje y cierta ineficiencia organizativa.

En la década de 1980, al cambiar las tendencias del mercado, la estructura de Manos comenzó a perder flexibilidad y a mostrar dificultades para adaptarse. El diseño, que en la primera etapa había sido una de las claves de su éxito, pierde originalidad, lo que reduce la capacidad de la empresa para competir con otros productores del país y del extranjero con un menor nivel de gastos. Sin embargo, Manos logró incrementar significativamente sus ventas y su producción: mientras las ventas en el mercado interno aumentan de 600 000 dólares de los Estados Unidos en 1975 a alrededor de 2 millones de dólares en 1991, las exportaciones pasan de 200 000 a 1 millón de dólares en el mismo período (en 1986 superaron los 2.2 millones). El notable crecimiento de las exportaciones fue una constante desde un comienzo, pero a partir de 1984 la tendencia se hizo menos marcada. El incremento de las ventas ha ido acompañado de un ininterrumpido aumento de los volúmenes de producción y de las horas trabajadas. La productividad también ha aumentado: mientras en 1975, cuando la empresa trabajaba con 1 000 artesanas, las ventas ascendían a 800 000 dólares, en 1991, con 700 artesanas, sus ventas alcanzaron a 3 millones.

El aumento de la productividad responde a los esfuerzos de capacitación de las artesanas, a la introducción de cambios tecnológicos y a la organización de la producción. En este ámbito, se ha pasado de un sistema de trabajo en casa al trabajo en taller; del empleo de lana sucia, lavada en ríos y arroyos, al uso de hilados de distintas fibras; de la rueca a pedal y el teñido en fogón al teñido en calderas. También comenzaron a usar máquinas de tejer manuales y distintos tipos de telares, y se empezaron a aplicar técnicas de gestión de la producción y de control de calidad, pero aún queda mucho camino por recorrer. De acuerdo a un reciente diagnóstico, la productividad de las artesanas sigue siendo baja y variable, lo que se atribuye a problemas culturales y de organización de la producción en las cooperativas. Es posible que las artesanas y los grupos no consideren aún que el trabajo constante y disciplinado constituya un valor en sí. En cuanto a la organización de la producción, aunque el sistema se ha vuelto más complejo, no ha contado con una dirección eficaz y estable, dado que las encargadas de producción de las cooperativas van rotando constantemente.<sup>15</sup>

Otro logro que ha posibilitado el desarrollo de la empresa es la acumulación de un capital mínimo y el acceso a créditos comerciales. La empresa nació sin capital inicial y durante los primeros años el financiamiento bancario se obtenía gracias a las garantías personales de las fundadoras. Recién en los años 80 Manos logró recibir préstamos sin esas garantías.

---

<sup>15</sup> Para asegurar la participación y formación de todas las artesanas, las encargadas de producción de cada cooperativa sólo permanecen en el cargo durante un año. Este criterio está siendo cuestionado y se observa una tendencia a la división de funciones especializadas en las cooperativas.

La acumulación de capital fue posible gracias a la convergencia de varios factores: i) la participación en la empresa de personas provenientes de la clase alta de Uruguay, que ofrecieron garantías y facilitaron la obtención de financiamiento; ii) el bajo nivel inicial de las remuneraciones y las condiciones de trabajo, tolerables sólo por el origen socioeconómico de las artesanas; iii) la concesión de subsidios a exportaciones no tradicionales otorgados por el gobierno en los años setenta, y iv) los importantes aportes voluntarios (trabajo de artesanas, socias fundadoras, funcionarios de la Central, servicios profesionales y prestación de asistencia de organismos internacionales a las actividades de capacitación, promoción y organización).

Por último, merecen particular consideración los procesos de descentralización y de transferencia efectiva del poder que ha vivido Manos a lo largo de su historia. El núcleo del sistema, que al comienzo era muy paternalista, transfiere en forma gradual funciones y responsabilidades, e incorpora a la dirección del sistema a profesionales, funcionarios de alta categoría y, finalmente, a las artesanas. En Uruguay es común que las cooperativas de producción nazcan impulsadas desde afuera. Manos no es una excepción y, por lo demás, presenta diversas características que lo explican: la dispersión física de sus unidades, la falta de tradición artesanal en el país, y la distancia geográfica y cultural que separa a las artesanas y los mercados de destino.<sup>16</sup> Pese a esto, el proceso gradual de transferencia de funciones parece ser irreversible. Se han multiplicado las instancias de participación, sin dejar de prestar atención a la eficiencia empresarial,<sup>17</sup> y tanto los miembros de la Comisión Directiva como las mismas artesanas y diversos consultores han señalado en reiteradas oportunidades que los resultados obtenidos son muy valiosos.

#### **b) Empleo y condiciones de vida de la mujer**

En rigor, debido a sus objetivos sociales, Manos siempre se ha preocupado de beneficiar no sólo a las mujeres que integran el sistema, sino también por reflejo, a sus respectivas comunidades. Por consiguiente, en una evaluación integral se deberían examinar tanto los efectos directos re-

<sup>16</sup> El grupo promotor de Manos del Uruguay reconoció el valor de las técnicas artesanales muy rudimentarias que aún se aplicaban en el campo uruguayo. Además, modificó los diseños, los colores empleados y las técnicas para valorizar la capacidad de las artesanas a través de un producto que fuera aceptado y bien recibido en mercados refinados, y se preocupó por establecer una estructura que contribuyera al mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres rurales.

<sup>17</sup> Saráchaga (1986) define a Manos del Uruguay como una experiencia de "organización de gestión privada colectiva exitosa". A su juicio, ese éxito se debe a la adecuada resolución de los problemas planteados por la formación de capital, la distribución del poder y la identidad de la organización.

lacionados con la situación socioeconómica de las artesanas como el impacto sobre el medio. Este último aspecto es difícil de evaluar, ya que exigiría una investigación de mayor alcance. En todo caso, cabe señalar que Manos no ha pretendido adoptar una estrategia de carácter masivo; por el contrario, ha tratado de limitar el alcance de sus actividades y, una vez obtenidos ciertos resultados, consolidarlos y profundizarlos. Sin embargo, esto no siempre ha sido evidente. Como ya se señaló, a lo largo de su historia Manos se ha considerado más como un movimiento de acción social que como una empresa; como tal, ha ejecutado múltiples actividades y programas que trascienden el núcleo de artesanas y tienen por objeto responder a necesidades objetivas de las comunidades (guarderías, programas de vivienda, huertas vecinales, etc.). Manos se ha preocupado de la mujer como ama de casa, de su salud, de la concientización y de la educación, y ha realizado numerosos programas que tuvieron importantes repercusiones en el medio en que se llevaron a cabo, aunque las exigencias impuestas por los criterios empresariales limitaron en muchos casos esos aspectos de su labor.

A continuación se analizan los efectos concretos en términos de empleo, ingresos, capacitación y participación de las artesanas:

i) **Empleo:** durante 25 años Manos ha hecho una importante contribución a la creación de empleo para las mujeres en el interior del país, puesto que ha ofrecido trabajo relativamente estable a un contingente de artesanas que fluctúa entre 700 y 1 200. En períodos en que el número de artesanas especializadas en una determinada manualidad resultaba excesivo debido a la introducción de nuevas técnicas, se les impartió la formación necesaria para que se especializaran en otra. Las tres veces en que la empresa tuvo que suspender parte de sus actividades recurrió al seguro de desocupación, a efectos de que las artesanas cobraran el subsidio respectivo (70% o 50% de la remuneración promedio de los últimos seis meses, dependiendo de que tuvieran o no familiares a su cargo).

Aún hoy, en muchas localidades del interior del Uruguay las oportunidades de empleo para las mujeres son restringidas y en algunas Manos sigue siendo prácticamente la única fuente de trabajo. Si además se considera que a lo largo de los años han tomado cursos de capacitación más de 2 000 artesanas, muchas de las cuales adquirieron una formación que les ofrecía mejores oportunidades en el mercado de trabajo al retirarse de la empresa, es evidente que el impacto indirecto de Manos en el ámbito del empleo es aún mayor.

ii) **Ingresos:** pese a que las remuneraciones de Manos siempre han sido bajas, han permitido elevar los ingresos y mejorar las condiciones de vida de las artesanas, no sólo por la seguridad que ofrece una remuneración equivalente por lo menos a un salario mínimo nacional sino también por las prestaciones sociales que supone (asignación familiar, seguro de salud y de desocupación, aguinaldos, licencias y bonos para su mejor

aprovechamiento, jubilación) y la participación en esporádicas distribuciones de utilidades. Estos beneficios no dejan de ser importantes en el caso de mujeres que no tenían experiencia previa de trabajo ni alternativas de empleo similares en su medio.

En no pocos casos la remuneración percibida por las artesanas dejó de ser un mero salario complementario para transformarse en la principal fuente de ingreso familiar. Al comienzo Manos se propuso asegurar a las artesanas un ingreso equivalente a un salario mínimo nacional. Aunque esa meta se logró sólo en parte, más tarde el valor unitario por hora de la remuneración de Manos superó el del salario mínimo nacional. El ingreso de las artesanas varía de acuerdo con su dedicación y productividad, aunque, según estimaciones para el ejercicio 1988-1989, el ingreso promedio por hora trabajada superó en un 40% al salario mínimo nacional. Sin embargo, dado que la dedicación al trabajo suele ser baja, el ingreso mensual medio superó apenas en un 13% al salario mínimo (Zaffaroni, 1990). Esto se debe en parte a la heterogeneidad que presentan las artesanas y las localidades donde trabajan. En general, en los lugares donde no hay otras alternativas de empleo, la dedicación al trabajo es mayor y se valora más la pertenencia a la empresa. En otros casos, Manos no ha logrado armonizar el desarrollo personal de las artesanas y el consiguiente aumento de sus expectativas con el ingreso que perciben; esta situación produce una cierta insatisfacción y reduce la motivación, especialmente cuando se prolonga.

iii) **Participación:** la labor de capacitación realizada por Manos ha permitido que las artesanas vayan asumiendo progresivamente responsabilidades directivas y en las áreas de planificación y control de la producción, gestión financiera, manejo de materias primas, y proyectos de extensión comunitaria. Se ha procurado que las artesanas asuman responsabilidades en la dirección del conjunto del sistema y en sus distintos órganos. Cuando la Central necesita funcionarios capacitados suele recurrir a las artesanas, que se desempeñan con gran eficacia por su amplia experiencia de capacitación y su conocimiento de la organización. Por ejemplo, en la Asamblea de Presidentes de Socios Cooperativos participan activamente unas 30 o 40 mujeres, que conocen la problemática de Manos y cooperan en la toma de decisiones.

La inserción social, el enriquecimiento cultural y el desarrollo de las artesanas en el plano personal constituyen logros tan importantes, o aún mayores, que los resultados obtenidos en materia de ingreso o empleo, lo que se advierte claramente en el caso de las artesanas que integran los órganos directivos.

iv) **Capacitación y socialización:** el desarrollo personal y el cambio cultural de las artesanas se refleja en sus actitudes frente a la sociedad, y en su capacidad y disposición para tomar iniciativas. Su desarrollo personal se refleja también en sus testimonios, en la forma de resolver sus con-



flictos familiares y en la crianza de sus hijos;<sup>18</sup> asimismo, queda en evidencia en encuestas que recogen la opinión de médicos, pequeños comerciantes, maestros y personas influyentes que han sido testigos de la evolución de estas mujeres. En las localidades del interior se les suele pedir ayuda cuando se desea iniciar actividades colectivas, porque se valora su experiencia en trabajo grupal, su capacidad de organización y su iniciativa.

## 2. Desafíos

En el corto plazo, el primer gran desafío al que se enfrenta Manos es lograr que la empresa sea rentable, mediante la adopción de políticas adecuadas. Al cabo de más de dos décadas, parece indispensable que Manos revise sus estrategias productivas y de comercialización para adaptarse a los cambios registrados en los mercados y acceder nuevamente a segmentos de éstos que les permitan obtener mayores ganancias. Actualmente se están emprendiendo nuevos proyectos en materia de comercialización y producción para que la empresa vuelva a colocarse a la vanguardia en su área de especialización.

La empresa debería desplegar también mayores esfuerzos para reducir sus costos. Con tal objeto tendría que adoptar medidas destinadas a lo siguiente:

- i) reducir los costos financieros mediante la capitalización del sistema; Manos ha operado siempre con préstamos y el costo de éstos ha aumentado notablemente en la última década;
- ii) incrementar la productividad de las artesanas, a fin de elevar sus ingresos y reducir los costos de la organización;
- iii) modificar los métodos de organización y control de la producción empleados en las cooperativas para realzar la eficiencia y la calidad, y facilitar el cumplimiento de los plazos;
- iv) realzar la calidad y la eficiencia de los servicios de la Central, mediante la profesionalización de los cargos administrativos.

A fin de responder a estos desafíos resulta indispensable crear una “cultura de la calidad y productividad” que permita reorientar las actividades de Manos para que sean lucrativas. Esto es esencial en una organización heterogénea, sin una clara jerarquización de objetivos y enfrentada a una grave crisis que se refleja, entre otras cosas, en una pérdida de motivación.

También parece necesario fortalecer las funciones directivas de las artesanas, para que actúen como núcleo encargado del desarrollo y la

<sup>18</sup> Actualmente participan en la dirección de muchas cooperativas hijas de viejas artesanas, que han ingresado al sistema con una capacitación mucho mayor que la de sus madres.

transformación del sistema, y el rol empresarial de las cooperativas, con el objeto de que participen más activamente en la empresa y consideren que la empresa les pertenece.

Para hacer frente a estos desafíos, Manos deberá superar las siguientes contradicciones que afectan a la empresa:

- a) **Eficiencia empresarial y objetivos de carácter social:** si bien la formación profesional y la participación apuntan a una mayor creatividad, renovación y dinamismo, a menudo se contraponen con la racionalidad y agilidad en la toma de decisiones de una empresa que debe competir en mercados muy exigentes.
- b) **Control de la empresa por parte de las artesanas y heterogeneidad social:** debido a que las fundadoras, las socias adherentes y cooperativas, los técnicos, los asesores y los funcionarios provienen de distintos medios sociales, la asignación del control total del sistema a las artesanas podría redundar en una pérdida de la riqueza que supone dicha heterogeneidad.
- c) **Solidaridad y medidas destinadas a realzar la eficiencia:** sería erróneo concluir que en todos los casos estas contradicciones son indeseables o negativas. Aunque inevitablemente crean tensiones y, en muchos casos, confusión con respecto a las líneas de acción, algunas de ellas, suelen actuar como un factor de enriquecimiento.

### C. CONCLUSIONES

¿Qué podemos aprender del caso de Manos del Uruguay que nos ayude a hacer frente a otras situaciones de pobreza en América Latina? Sin duda, éste presenta numerosos elementos peculiares, que dificultan su extrapolación. Mientras otras regiones del continente, especialmente la andina, tienen una valiosa tradición artesanal que constituye un punto de partida ineludible, en Uruguay, en cambio, el condicionamiento cultural fue mínimo. Esto tuvo efectos contradictorios, ya que fue necesario insistir en tareas de formación y capacitación, pero también posibilitó una mayor libertad en la selección de técnicas y diseños.

Es evidente que la capacidad de renovación y de creatividad demostrada por el sistema fue una de las claves de su éxito. Por otra parte, la empresa ha aplicado una fuerte dosis de pragmatismo, puesto que no contaba con conocimientos ni un plan preconcebido que orientaran su desarrollo. La experiencia ha demostrado que fue un acierto aplicar una estrategia vinculada tanto a la demanda de empleo (creación simultánea de un producto, un mercado y una organización) y a la oferta de trabajo (capacitación de las artesanas). El proceso ha sido lento y difícil, pero hoy nos revela la extraordinaria capacidad de crecimiento personal de los beneficiarios cuando se les brindan los medios adecuados y se desarrolla su capacidad empresarial.

La creación de una Central de Servicios jugó un papel fundamental en la vinculación de un medio rural, aislado y rústico a mercados urbanos refinados. El acceso a estos mercados resulta atractivo, porque permite obtener mayores utilidades aunque exige un serio aprendizaje que posibilite la fabricación de un producto de buena calidad y el cumplimiento de los plazos establecidos. La conjunción de esfuerzos de individuos provenientes de sectores sociales sumamente distintos dio impulso al sistema y lo enriqueció.

La capitalización del sistema es un problema clave que no puede ignorarse. En tal sentido, una estructura como la adoptada por Manos se enfrenta naturalmente a obstáculos que dificultan la adecuada acumulación de capital. El primero, de carácter económico, es la limitación impuesta por las propias fuentes tradicionales de capitalización de una empresa: aportes individuales de los socios y reinversión de las utilidades. Por otra parte, hay escollos ideológicos o culturales que impiden reconocer la importancia de esos aportes y su rentabilidad a largo plazo. Además, el método de repartición de las ganancias entre las socias dificulta su identificación como "dueñas" del sistema y favorece la distribución anticipada de las utilidades.

Por lo general, el sistema cooperativo, en el que prima el principio de solidaridad, según el cual todos los socios participan por igual en las utilidades independientemente de sus respectivos aportes, no contempla "premios y castigos" que le den dinamismo. La realidad demuestra que cuando los diferentes grados de dedicación y compromiso no suponen diferencias en cuanto a autoridad e ingresos, tarde o temprano se reduce la motivación y se producen conflictos. En Manos del Uruguay se ha producido este fenómeno, por lo que se están analizando nuevas reglas del juego que estimulen a hacer aportes a la empresa y que ofrezcan una compensación a los socios que se retiren de la organización.

Otro problema clave al que no se puede dejar de prestar atención en proyectos como el de Manos, es el proceso de transición de una entidad con importantes componentes paternalistas a una organización dirigida por sus propios beneficiarios. Esto se aplica a todos los proyectos destinados a prestar asistencia a sectores marginados. En la etapa inicial, el entusiasmo y el liderazgo de los fundadores facilitan el funcionamiento de una organización muy poco estructurada. Con el correr del tiempo, los propulsores pierden progresivamente su carácter de líderes y la organización tiende a burocratizarse y ve reducida su capacidad de respuesta. En tales casos es imprescindible la transferencia del poder, aun cuando ello afecte a ciertos intereses personales. Dicha transferencia debe realizarse en forma progresiva, junto con un proceso de capacitación y desarrollo de los beneficiarios, a fin de que sean ellos quienes se encarguen efectivamente de la dirección del sistema. El carácter participativo de la organización permitirá asimilar esos cambios y reducir sus costos a un mínimo.



## BIBLIOGRAFÍA

- A granja (1987), "Microbacias: O futuro já chegou", N° 478, noviembre.
- Aguiar, C. (1990), "Informe: diagnóstico en el área social", Montevideo.
- Aguiar, C. y D. Saráchaga (1986), "Análisis de las experiencias de tres centrales cooperativas: reflexiones para la futura experiencia uruguaya. Informe final", Montevideo.
- Alarcón, Pola y Wainer (1990), "Tesis de grado", Santiago de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.
- Arango, M. (1990), "Tendencias productivas recientes en la economía campesina (1975-1987), *El campesino contemporáneo: cambios recientes en los países andinos*, Fernando Bernal (comp.), Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores, julio.
- (1987), "El DRI, la política agraria y la descentralización", *Seminario internacional de economía campesina y pobreza rural*, Jorge Bustamante Roldán (comp.), Santa Fe de Bogotá, Ministerio de Agricultura, Fondo DRI.
- Arango, M. y otros (1991), "Una nueva visión de la economía campesina colombiana", Medellín, Centro de Investigaciones Económicas, Universidad de Antioquia, abril.
- (1987), "Economía campesina y políticas agrarias en Colombia: una evaluación del programa DRI", Medellín, Centro de Investigaciones Económicas (CIE), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia, julio.
- Araujo, H. (1991), "Debate y reactivación del campo. La reforma del 27", *Revista nexos*, México, D.F., diciembre.
- (1990), *La participación campesina en el desarrollo rural*, Santiago de Chile, noviembre.
- Arboleda, J.U. y G. Calderón (s/f), "La formación profesional en los sectores populares", Santa Fe de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP)/Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales (COLCIENCIAS)/Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES).
- Asociación Inca (1992), "Evaluación del Proyecto arborización y recuperación de áreas verdes de la ciudad del Cusco", Cusco, abril.

- Astori, D. (1986), *Controversias sobre el agro latinoamericano*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Aubad L., R. (1991), "Programa de desarrollo integral campesino: enfoque conceptual y operativo", Santa Fe de Bogotá, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)/Fondo DRI.
- \_\_\_\_\_. Ayala, U. (1990), "Contribución al diagnóstico sobre la deuda social rural en Colombia", *Colombia: la deuda social en los 80*, 2 vols., Santa Fe de Bogotá, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Banco Central de Reserva (1990), *Memoria de labores, 1990*, San Salvador.
- Banco Mundial (1992), *Dominica: Country Economic Memorandum*, Informe BIRF/10159-DOM, Washington, D.C., marzo.
- \_\_\_\_\_. (1991), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1991*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. (1979), *La cuantificación de los efectos de los proyectos. La vigilancia y evaluación en los proyectos de desarrollo rural*, N° 332, México, D.F., Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), junio.
- Bartra, A. (1992), "Más sobre PRONASOL", *Desigualdad y democracia*, México, D.F., Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad/Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C./El Nacional.
- Benvenuti, David N. (1988), "Trabalho de manejo integrado de solos em microbacias hidrográficas no Oeste do Paraná", XXI Congresso Brasileiro de Ciência e Solo.
- Brasil, Ministerio de Agricultura (1987), *Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas*, Brasília, Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER).
- Brenner, J. (1990), Informe "Diagnóstico de la producción", Montevideo.
- \_\_\_\_\_. (1987), *Evaluación del funcionamiento del Departamento técnico de Maños del Uruguay*, Montevideo.
- Bula, E. y A. Germán (1991), "La reforma agraria necesaria y posible: una propuesta para la década de los noventa", Santa Fe de Bogotá, Ministerio de Agricultura/Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), 14 de mayo.
- Cano, C. G. (1990), "La SAC ante la apertura económica", *Revista de la SAC*, Santa Fe de Bogotá, septiembre.
- Cascão, Luiz A. (1990), "Problemas de infraestrutura de comercialização", *Política agrícola para os anos noventa. Relatório de pesquisa*, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE)/Universidade de São Paulo (USP)/Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación, diciembre.
- Castillo, L. C. (1991a), "Algunos elementos para un discurso sobre la economía campesina", Santa Fe de Bogotá, División de Análisis de Política y Evaluación, Subgerencia de Planeación, Fondo DRI, agosto, inédito.

- \_\_\_\_\_(1991b), "Argumentos macro de sustentación sobre la importancia de la economía campesina", Santa Fe de Bogotá, División de Análisis de Política y Evaluación, Subgerencia de Planeación, Fondo DRI, julio, inédito.
- \_\_\_\_\_(1991c), "Aspectos generales sobre la política de apertura económica", Santa Fe de Bogotá, División de Análisis de Política y Evaluación, Subgerencia de Planeación, Fondo DRI, agosto, inédito.
- \_\_\_\_\_(1991d), "La ejecución financiera del DRI en el período 1976-1990", Santa Fe de Bogotá, División de Análisis de Política y Evaluación, Subgerencia de Planeación, Fondo DRI, agosto, inédito.
- \_\_\_\_\_(1989), "El desarrollo rural y la participación campesina: algunas reflexiones sobre el programa DRI en Colombia", Boletín socioeconómico, N° 19, Cali, Centro de Investigaciones y Documentación Socio-Económica (CIDSE), Universidad del Valle, abril.
- Castro M., R. (1992a), "Evaluación de impacto del subprograma de crédito en el medio ambiente, DRI Fase II zona norte Colombia, área BID", Informe de consultoría elaborado para el BID, Santa Fe de Bogotá, junio.
- \_\_\_\_\_(1992b), "Lineamientos de política para la generación y transferencia de tecnología en zonas de economía campesina", Santa Fe de Bogotá, enero, inédito.
- \_\_\_\_\_(1991a), "Desarrollo rural y economía campesina: nuevos retos en el contexto de la apertura económica en Colombia", ponencia presentada por el Fondo DRI al Seminario internacional sobre desarrollo rural y apertura económica, Santa Fe de Bogotá, octubre.
- \_\_\_\_\_(1991b), "El desarrollo integral campesino: nuevas estrategias de planificación y programación", informe presentado al consorcio Universidades del Valle y de los Andes (UNIVALLE-UNIANDES) para la consultoría "Desarrollo de un sistema de evaluación de impacto del Programa de desarrollo integral campesino y levantamiento de la línea de base", Santa Fe de Bogotá, septiembre, inédito.
- \_\_\_\_\_(1989), "Sistema de indicadores sociales sobre evolución de la pobreza absoluta en Colombia: el caso de la pobreza en la región norte Cauca", Cali, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)/Centro de Investigaciones y Documentación Socio-Económica (CIDSE), Universidad del Valle, abril.
- \_\_\_\_\_(1988), "Estructura socio-económica y alternativas de cambio tecnológico en comunidades paéces del resguardo de Jambaló-Cauca", Universidad del Valle, noviembre, inédito.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992), Las dimensiones sociales de la transformación productiva con equidad (LC/R.1090), Santiago de Chile, febrero.

- \_\_\_\_\_. (1991), *Panorama social de América Latina* (LC/G.1688), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. (1990), *La marginalidad urbana en América Latina: la dimensión espacial* (LC/R.916), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. (1989), *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas* (LC/G.1458-P), serie Libros de la CEPAL, N° 14, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.15.
- Chávez, J. y J. Franco (1990), *Problemas tecnológicos de la microempresa: algunas alternativas de respuesta. Estudio exploratorio*, Santa Fe de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- CIEDUR (Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo) (1978), *Estudio "Manos del Uruguay"*, Montevideo.
- CIPHES (Consejo Coordinador de Instituciones Privadas de Promoción Humana) (1992), *Boletín informativo*, N° 4, marzo.
- Consortio UNIVALLE-UNIANDES (1992), *Informe final del levantamiento de la línea de base para la evaluación de impacto del PDIC*, Cali, Universidad del Valle/Universidad de los Andes, julio.
- Coordinación de Asesores de la Coordinación del Programa Nacional de Solidaridad (1992), *La solidaridad en el desarrollo nacional*, México, D.F., abril.
- COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas) (1978), *Programas integrados*, México, D.F., Presidencia de la República.
- Cordera, R. (1992), "Conversación con Gustavo Gordillo, Luis Téllez, Hugo Andrés Araujo, Margarito Montes, Diego Fernández de Cevallos, Roberto Cabral, sobre la Ley Reglamentaria al artículo 27 Constitucional", *Revista nexos*, México, D.F., septiembre.
- Dandler, J. (1986), "Avances en los enfoques conceptuales sobre la cuestión agraria en América Latina", *Revista David y Goliath*, N° 49, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (1991a), *Colombia: estadísticas, 1990*, vol. 1, Santa Fe de Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (1991b), *Censo económico nacional y multisectorial de 1990*, Santa Fe de Bogotá.
- Darroux, Bernard (1988), *A Social Studies Project on the Community of Petite Savanne*, Dominica Teachers College, inédito.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (1991), *Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, 1991-1994 y 1991*, Santa Fe de Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (1988), *Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, 1988-1990 y 1988*, Santa Fe de Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (1982), "Paralelo de los resultados obtenidos en dos distritos DRI. Sincelejo (Sucre) y Oriente Antioqueño", Santa Fe de Bogotá, Unidad de Estudios Agrarios (UEA).



- DNP/UDA (Departamento Nacional de Planeación/Unidad de Desarrollo Agropecuario) (1992), *Política de desarrollo rural*, Santa Fe de Bogotá, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), agosto.
- \_\_\_\_ (1991), "Documento CONPES sobre reforma agraria", Santa Fe de Bogotá, julio.
- \_\_\_\_ (1988), "Programa de desarrollo integral campesino, 1988-1993", documento DNP-2362-UDA, Santa Fe de Bogotá, 12 de abril.
- \_\_\_\_ (1983), "Evaluación del subprograma de crédito DRI en Córdoba y Sucre, 1983", Santa Fe de Bogotá, Fondo DRI.
- \_\_\_\_ (1982a), "Análisis comparativo de dos evaluaciones de impacto socioeconómico del Programa DRI. Distritos de Sincelejo (Sucre) y Oriente Antioqueño", Santa Fe de Bogotá, División de Evaluación del Fondo DRI/Unidad de Estudios Agrarios (UEA).
- \_\_\_\_ (1982b), "Experiencias obtenidas de la fase I y recomendaciones para la fase II", Santa Fe de Bogotá, División de Evaluación del Fondo de Desarrollo Rural Integrado/Unidad de Estudios Agrarios, febrero.
- \_\_\_\_ (1981), "Sobre la evaluación del Programa DRI en el Valle de Tenza", Santa Fe de Bogotá.
- \_\_\_\_ (1980), "Evaluación de impacto socioeconómico, Distrito de Loricá", Santa Fe de Bogotá, Dirección General, Programa DRI, Grupo de Evaluación, diciembre.
- Dominica Electricity Services (1992), *Electrification of Petite Savanne*, Petite Savanne.
- Dominica, Ministry of Communications and Work (EDU) (1988), *Road Project Summary and Justification*, Petite Savanne.
- DSE/IFPRI (Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional/Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias) (1991), *Agricultural Sustainability, Growth, and Poverty Alleviation: Issues and Policies*, Feldafing.
- Eckart, Oehring (s/f), "Aprendizaje por acción", San José, Oficina de la OIT para América Central y Panamá.
- EMATER/SEAB (Empresa Paranaense de Asistencia Técnica y Extensión Rural/Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento) (1991), "Erosão et conservação de solos no Paraná", *Informação técnica*, Nº 010, Paraná, noviembre.
- Equipos Consultores (1987a), "Evaluación del proyecto: Desarrollo integral de la mujer rural", Montevideo.
- \_\_\_\_ (1987b), "Evaluación del proyecto: Desarrollo integral de la mujer rural", Montevideo, Manos del Uruguay,
- Errázuriz, M. y otros (1990), "Evaluación de impacto del Programa de Desarrollo Rural Integrado en el Distrito Sur-Huila", Santa Fe de Bogotá, CID-Universidad Nacional, mayo.

- Fajardo, D. y otros (1991), "La experiencia del DRI en Colombia", *Campe-  
sinos y desarrollo en América Latina*, Santa Fe de Bogotá, Fondo  
DRI/Tercer Mundo Editores, marzo.
- \_\_\_\_\_(1990), "Descentralización y sociedades rurales: el marco institucio-  
nal", *El campesino contemporáneo*, Fernando Bernal (comp.), Santa Fe  
de Bogotá, Tercer Mundo Editores, julio.
- \_\_\_\_\_(1987), "Desarrollo rural y descentralización", *Seminario internacio-  
nal de economía campesina y pobreza rural*, Jorge Bustamante Roldán  
(comp.), Santa Fe de Bogotá, Ministerio de Agricultura/Fondo  
DRI.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Ali-  
mentación) (1987), *El minifundio en América Latina*, Santiago de Chi-  
le, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- FEDESARROLLO (Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo)  
(1987), Informe DRI 1976-1986, septiembre.
- Figueroa, A. (1986), *Educación y productividad en la pequeña agricultura de  
América Latina*, Rio de Janeiro, Programa ECIEL.
- \_\_\_\_\_(1981), *La economía campesina de la sierra del Perú*, Lima, Fondo Edi-  
torial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- FINAGRO (Financiera para el Sector Agropecuario) (1992), "Política de fi-  
nanciamiento agrícola y para pequeños productores", ponencia  
presentada al Foro nacional sobre crédito para pequeños product-  
ores, Santa Fe de Bogotá, marzo.
- Fondo DRI (1990), "Informe de actividades 1986-1990", Santa Fe de Bogo-  
tá, agosto.
- \_\_\_\_\_(1989), "Propuesta de inversión y financiamiento externo-docu-  
mento básico: el programa", Santa Fe de Bogotá, marzo.
- \_\_\_\_\_(1987), "El Fondo DRI en el Plan de Desarrollo 1987-1991", Santa  
Fe de Bogotá, Dirección General, marzo.
- Fondo DRI/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura  
(IICA) (1991), Seminario Internacional sobre Apertura Económica y  
Economía Campesina, Santa Fe de Bogotá, 17 al 19 de octubre.
- Forero A., J. (1990a), "Evaluación general del Programa de Desarrollo Ru-  
ral Integrado-DRI en Colombia", Santa Fe de Bogotá, Universidad  
Javeriana/Fondo DRI, vol. 1, diciembre.
- \_\_\_\_\_(1990b), "Persistencia y modernización del campesino en Colom-  
bia", Santa Fe de Bogotá, Fondo Colombiano de Investigaciones  
Científicas y Proyectos Especiales (COLCIENCIAS)/Pontificia Uni-  
versidad Javeriana, enero.
- FUSADES (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y So-  
cial) (1988), *Estudio de caracterización socioeconómica de la población de  
El Salvador*, San Salvador.
- Galvez, T. (1987), "Evaluación del proyecto Desarrollo integral de la mu-  
jer rural", Santiago de Chile.

- González T., E. (1991), "Seis tesis sobre solidaridad", *El cotidiano*, N° 49, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana, julio-agosto.
- Gross, S. (1984), ACCION Internacional/AITEC.
- Grupo Técnico de Apoyo al Sector Social de la Economía (1988), "Precios, empleo y distribución del ingreso", México, D.F., marzo.
- Guiste, Maurice (1986), *The Dominica Essential Oils and Spices Cooperative*, Social Studies Project, Petite Savanne, Dominica Teachers College.
- Hartfiel, A. (1982), "El sistema Manos del Uruguay", Montevideo.
- Henderson, T. y P.I. Gomes (1984), *A Profile of Small Farming in Dominica, St. Vincent and St. Lucia*.
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (1985), *Censo agrícola do Brasil*.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (1990), *Evaluación de los Programas DRI en América Latina*, San José.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas), "Encuesta de empleo", Santiago de Chile, octubre, varios años.
- INJ (Instituto Nacional de la Juventud) (1991), *Los jóvenes en el mercado del trabajo. Diagnósticos y perspectivas*, Santiago de Chile, enero.
- IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social) (1992), *Avaliação da estratégia global do Paraná rural. Programa de manejo das águas e solo em microbacias hidrográficas. Fase intermediária*, Curitiba, abril.
- James, M. (1990), *Investigating the Agro Forestry Potential of Dominica*.
- Kronem, M. (1986), *O desenvolvimento da erosão no solo desde 1952 e seu combate no Estado do Paraná*, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).
- Machado C., A., I. Suárez y L. Castillo (1991a), "Elementos para un discurso sobre la economía campesina", Santa Fe de Bogotá, División de Análisis de Política y Evaluación, Fondo DRI/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), noviembre.
- \_\_\_\_\_(1991b), "Argumentos de defensa de la economía campesina", Santa Fe de Bogotá, Subgerencia de Planeación, Fondo DRI, mayo, inédito.
- \_\_\_\_\_(1991c), "El nuevo modelo de desarrollo y la economía campesina", Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)/Fondo DRI, Santa Fe de Bogotá, junio.
- \_\_\_\_\_(1991d), "La economía campesina y la apertura económica", Santa Fe de Bogotá, septiembre, inédito.
- \_\_\_\_\_(1991e), "Productos de la economía campesina y la apertura económica", Santa Fe de Bogotá, Subgerencia de Planeación, Fondo DRI, mayo, inédito.
- \_\_\_\_\_(1986), "La cuestión alimentaria", *Revista economía colombiana*, N° 186, octubre.
- Manos del Uruguay (1980), "Estatutos", Montevideo.

- Martínez O., A. (1989), "El Fondo DRI en Colombia: análisis de una política para el desarrollo rural, 1975-1988", *Informe final. Estudio sobre políticas diferenciadas para el desarrollo rural*, San José, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), junio.
- Martorelli, H. (1978), *Informe "Evaluación del sistema Manos del Uruguay"*, Montevideo, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR).
- Maya, A. (1992), *El taller educativo*, Santa Fe de Bogotá, Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello (SECAB).
- McCann-Erickson Chile (s/f), *Perfil sicográfico de los jóvenes chilenos*, Santiago de Chile.
- Mejía, Millán y Perry (1979), "Metodología de evaluación de impacto del Programa de Desarrollo Rural Integrado-DRI", Santa Fe de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP), marzo.
- Meneses, F. y otros (1990), *Metodología conceptual de la IV encuesta de presupuestos familiares*, Santiago de Chile, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).
- Ministerio de Agricultura/DNP (Departamento Nacional de Planeación) (1990), "El desarrollo agropecuario en Colombia", *Informe final misión de estudios del sector agropecuario*, Santa Fe de Bogotá, mayo.
- Ministerio de Agricultura/IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (1991), "Sistema nacional de transferencia de tecnología agropecuaria, modelo normativo", documento de trabajo, Santa Fe de Bogotá, febrero.
- Ministerio de Agricultura/INCORA (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria)/Fondo DRI/PNR (Plan Nacional de Rehabilitación)/SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) (1991), "Lineamientos de política para la conformación de un sistema de soporte y planificación del desarrollo rural", Santa Fe de Bogotá, abril.
- Ministerio de Agricultura/Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA)/Fondo DRI/PNR/Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1989a), Decreto 501, 13 de marzo.
- \_\_\_\_\_ (1989b), Decreto 2326, Santa Fe de Bogotá, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (1989c), "Descentralización económica y política", proyecto COL/88/012/A/01/99, Santa Fe de Bogotá, septiembre.
- Ministerio de Agricultura/Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario (OPSA) (1989), "Lineamientos de la Política Agropecuaria para 1989 y su Proyección en el Mediano Plazo", Bogotá, 5 de febrero.
- MIPLAN (Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social) (1992), *Plan de Reconstrucción Nacional*, vol. 1, San Salvador, marzo.

- Moguel, J. (1991), "Cinco críticas solidarias a un programa de Gobierno", *El cotidiano*, N° 49, Universidad Autónoma Metropolitana, julio-agosto.
- Molina, S. y S. Piñera (1980), "La pobreza en América Latina: situación, evolución y orientaciones de políticas", *¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina* (E/CEPAL/G.1139), Santiago de Chile (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (CEPAL/PNUD)).
- Montes de Oca Luján, R.E. (1991), "La tenencia de la tierra, nuevamente en el ojo de la tormenta", *Revista nexos*, N° 21, México, D.F., octubre.
- Montoya, L. y F.L.F. Eltz (1984), *Aspectos do processo de adoção de tecnologias conservacionistas do solo*.
- ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional) (1987), "Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (CASEN)", Santiago de Chile.
- Ordoqui, R. H. (1989), "Informe final de comercialización", Montevideo.
- Parra, E. (s/f), "Microempresa y desarrollo", Santa Fe de Bogotá, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
- Parra Peña, I. (1986), "El desarrollo del sector agropecuario colombiano", *Revista economía colombiana*, N° 186, octubre.
- Pider (1981), Programa integral para el desarrollo rural. Memoria 1977-1981, México, D.F., Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Pontificia Universidad Javeriana (1988), "Los Campesinos y el Estado en Colombia", *Cuadernos de agroindustria y economía rural*, N° 21.
- Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) (1992), *La solidaridad en el desarrollo nacional*, México, D.F., Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad, abril.
- Provencio, E. (1992), "La incierta relación entre desarrollo y democracia", *Desigualdad y democracia*, México, D.F., Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad/Instituto de Estudios para la Transición Democrática, S.A./El Nacional.
- Ramírez, J. (1991), *Los programas de desarrollo de la microempresa*, San José, Oficina de la OIT para América Central y Panamá/Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre la Formación Profesional (CINTERFOR).
- Reynolds, C. y P. Pessoa (1991), "The promotion of micro and small enterprise development in Mexico: a preliminary report", Stanford.
- Rojas, J.M. y L.C. Castillo (1991), "Poder local y recomposición campesina", Cali, Fondo DRI/Centro de Investigaciones y Documentación Socio-Económica (CIDSE), Universidad del Valle, marzo.
- (1990a), "Estructuras bipolares y de poder local en el Cauca", Cali, Fondo DRI/Centro de Investigaciones y Documentación Socio-Económica (CIDSE), Universidad del Valle, septiembre.

- \_\_\_\_\_. (1990b), "Recomposición del campesinado y estructuras del poder local", *El campesino contemporáneo*, Fernando Bernal (comp.), Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores, julio.
- Rojas R., H. (1989), "A propósito del Seminario internacional: transformaciones en la economía campesina del área andina 1960-1988", *Revista estudios rurales latinoamericanos*, vol. 12, N° 2, mayo-agosto.
- Roldán Luna, D. (1989), "Algunas reflexiones sobre el enfoque institucional del desarrollo rural integrado: implicaciones socioeconómicas del Programa DRI en Colombia", *Boletín socioeconómico* N° 19, Cali, Centro de Investigaciones y Documentación Socio-Económica (CIDSE), Universidad del Valle, abril.
- Roldán Luna, D. y otros (1988a), "Proceso de evaluación participativa del Programa de Desarrollo Rural Integrado, Distritos DRI de Nariño y Cauca", Cali, Centro de Investigaciones y Documentación Socio-Económica (CIDSE), Universidad del Valle, septiembre.
- \_\_\_\_\_. (1988b), "Informe final sobre el proceso de evaluación participativa del Programa DRI", Cali, Centro de Investigaciones y Documentación Socio-Económica (CIDSE), Universidad del Valle, enero.
- Rostagnol, S. y otros (1988), "Las artesanas hablan. La memoria colectiva de Manos del Uruguay", Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR), Montevideo.
- Salinas de Gortari, C. (1991), *Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano*, Presidencia de la República, Los Pinos, 14 de noviembre.
- Sanz de Santamaría, A. (1985), "Evaluación de impacto del Programa DRI en el Distrito de Málaga, Santander. Informe Final", Santa Fe de Bogotá, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes, diciembre.
- Saráchaga, D. (1991), Informe final: Manos del Uruguay, cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo, Montevideo.
- Schkolnik, M. y B. Teitelboim (1989), "Encuesta de empleo en el gran Santiago", Documento de trabajo, Programa de Economía del Trabajo, N° 69, Santiago de Chile, junio.
- \_\_\_\_\_. (1988), "Encuesta de empleo en el gran Santiago", Documentos de trabajo N° 60, Programa de Economía del Trabajo, Santiago de Chile, junio.
- SEAB (Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento) (1991), *Paraná rural: Programa de desenvolvimento rural do Paraná. Manual operativo do Fundo de Manejo e Conservação dos Solos e Controle de Poluição*, tercera edición, julio.
- SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) (1992a), *Programa de Atención Integral a la Microempresa: resumen y metodología*, Santa Fe de Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (1992b), *Proyecto de caracterización tecnológica: nivel nacional, 1992*, Santa Fe de Bogotá.

- \_\_\_\_\_. (1991a), *Informe anual de actividades, 1990*, Santa Fe de Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (1991b), *Informe anual de actividades, 1991*, Santa Fe de Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (1986a), *Microempresa y formación profesional*, Santa Fe de Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (1986b), *Sistema de información y evaluación de impacto del programa de microempresas*, Santa Fe de Bogotá, División de Promoción Profesional Popular Urbana (PPPU).
- SENA/UNICEF/CORFAS (Servicio Nacional de Aprendizaje/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/CORFAS) (1988), "La acción institucional y organización colectiva de microempresarios", Santa Fe de Bogotá.
- SEPLAN-PR (Secretaria de Planejamento da Presidência da República) (1986), *Plano de metas - política agrícola 1987-1990*, Paraná.
- Sevilla, M. (1984), "Visión sobre la concentración económica de El Salvador", *Boletín de ciencias económicas y sociales*, mayo-junio.
- Solari, D. y C. Zaffaroni (1976), "Situación de los grupos de Manos del Uruguay de las zonas: Fraile Muerto, Florida, Melo, Soriano", Montevideo.
- SPAT (1992), *Economic Well Being Opinion Survey*, julio, inédito.
- Tello M., C. (1979), *La política económica en México, 1970-1976*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, S.A.
- Terra, J. P. (1986a), "Evaluación del proyecto Desarrollo Integral de la mujer rural", Montevideo.
- \_\_\_\_\_. (1986b), "Proceso y significado del cooperativismo uruguayo", Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo, Arca/Banda Oriental.
- Universidad de Chile, Departamento de Economía, "Encuesta de ocupación y desocupación. Gran Santiago", Santiago de Chile, junio de cada año.
- Universidad del Valle/Universidad de los Andes (1992), "Informe final del levantamiento de la línea de base para la evaluación de impacto del PDIC", Cali, julio.
- Universidad Nacional de Colombia/Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) (1990), "Tipología de los municipios DRI según la capacidad de inversión y gestión en proyectos de desarrollo rural", Santa Fe de Bogotá, Centro de Investigaciones para el Desarrollo/Fondo DRI, mayo.
- Van der Zel, H. (1989), *Riego en la Sierra*, Cusco, Proyecto de Desarrollo Rural en Microrregiones (PRODERM), mayo.
- Van Immerzeel, W. y J. Nuñez del Prado (1991), *Pacha Mama Raymi: Un sistema de capacitación para el desarrollo en comunidades*, Cusco, Proyecto de Desarrollo Rural en Microrregiones (PRODERM), junio.
- Van Vliet, Geert K. y otros (1990), "Proceso de evaluación en el Programa de Desarrollo Integral campesino, 1990-1995", Santa Fe de Bogotá, Fondo DRI, Subgerencia de Planeación, marzo.

- Villota Meneses, M. y G. Lozano (1990), "Metodología para la formulación del plan zonal de desarrollo tecnológico agropecuario", Santa Fe de Bogotá, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)/Fondo DRI, junio.
- Zaffaroni, C. (1990), "Historia del proyecto Manos del Uruguay", Montevideo.
- (1983), Manos del Uruguay (E/CEPAL/SEM.12/R.19), Santiago de Chile, CEPAL.





## Publicaciones de la CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
Casilla 179-D Santiago de Chile

### PUBLICACIONES PERIODICAS

#### Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1994 son de US\$16 para la versión en español y de US\$18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (1994-1995) son de US\$30 para la versión español y de US\$34 para la versión inglés.

#### Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980,	664 pp.
1981,	863 pp.
1982, vol. I	693 pp.
1982, vol. II	199 pp.
1983, vol. I	694 pp.
1983, vol. II	179 pp.
1984, vol. I	702 pp.
1984, vol. II	233 pp.
1985,	672 pp.
1986,	734 pp.
1987,	692 pp.

#### *Economic Survey of Latin America and the Caribbean*

1980,	629 pp.
1981,	837 pp.
1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	216 pp.
1985,	660 pp.
1986,	729 pp.
1987,	685 pp.

1988,	741 pp.	1988,	637 pp.
1989,	821 pp.	1989,	678 pp.
1990, vol. I	260 pp.	1990, vol. I	248 pp.
1990, vol. II	590 pp.	1990, vol. II	472 pp.
1991, vol. I	299 pp.	1991, vol. I	281 pp.
1991, vol. II	602 pp.	1991, vol. II	455 pp.
1992, vol. I	297 pp.	1992, vol. I	286 pp.
1992, vol. II	579 pp.	1992, vol. II	467 pp.
1993, vol. I	289 pp.	1993, vol. I	272 pp.
1993, vol. II	532 pp.		
1994-1995	348 pp.		

(También hay ejemplares de años anteriores)

**Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe /  
Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)**

1980,	617 pp.	1988,	782 pp.
1981,	727 pp.	1989,	770 pp.
1982/1983,	749 pp.	1990,	782 pp.
1984,	761 pp.	1991,	856 pp.
1985,	792 pp.	1992,	868 pp.
1986,	782 pp.	1993,	860 pp.
1987,	714 pp.	1994,	863 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

**Libros de la C E P A L**

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 *The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects*, 1988, 215 pp.

- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 ***Latin America: international monetary system and external financing***, 1986, 405 pp.
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 ***ECLAC 40 Years (1948-1988)***, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp.
- 24 ***The environmental dimension in development planning I***, 1991, 302 pp.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 3ª ed. 1991, 185 pp.
- 25 ***Changing production patterns with social equity***, 1990, 3ª ed. 1991, 177 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
- 26 ***Latin America and the Caribbean: options to reduce the debt burden***, 1990, 110 pp.
- 27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, 1991, 271 pp.
- 27 ***Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean***, 1992, 279 pp.
- 28 ***A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956***, 1991, 398 pp.
- 29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 pp.
- 30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 pp.
- 31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991, 146 pp.
- 31 ***Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment***, 1991, 146 pp.
- 32 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1993, 254 pp.
- 33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 pp.
- 33 ***Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity***, 1993, 257 pp.
- 34 *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, 1992, 249 pp.
- 35 *Población, equidad y transformación productiva*, 1993, 158 pp.
- 35 ***Population, social equity and changing production patterns***, 1993, 153 pp.
- 36 *Cambios en el perfil de las familias. La experiencia regional*, 1993, 434 pp.
- 37 *Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe*, 1994, 137 pp.
- 37 ***Family and future. A regional programme in Latin America and the Caribbean***, 1995, 123 pp.
- 38 *Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica*, 1995, 198 pp.
- 39 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, 1994, 109 pp.
- 39 ***Open regionalism in Latin America and the Caribbean***, 1994, 103 pp.
- 40 *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, 1995, 314 pp.

## SERIES MONOGRAFICAS

### Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial / Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 *Regional appraisals of the international development strategy*, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 *The water resources of Latin America. Regional report*, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 *International development strategy and establishment of a new international economic order*, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n *United States - Latin American trade and financial relations: some policy recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.

- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 ***Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies***, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n ***The economic relations of Latin America with Europe***, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 ***Regional programme of action for Latin America in the 1980s***, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 ***National accounts in Latin America and the Caribbean***, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 ***The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes***, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.

- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 ***Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan***, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 ***Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean***, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*. 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 ***The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth***, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 ***Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options***, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 ***The evolution of the Latin American Economy in 1986***, 1988, 95 pp.
- 59 ***Protectionism: regional negotiation and defence strategies***, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 ***Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"***, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 ***Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites***, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 ***The evolution of the Latin American economy in 1987***, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 ***The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean***, 1989, 116 pp.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 pp.
- 65 ***Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade***, 1990, 126 pp.
- 66 ***The Caribbean: one and divisible***, 1993, 207 pp.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 pp.
- 67 ***Postwar transfer of resources abroad by Latin America***, 1992, 90 pp.
- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 pp.
- 68 ***The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports***, 1992, 129 pp.
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 pp.
- 69 ***Public Finances in Latin America in the 1980s***, 1993, 96 pp.

- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 pp.
- 71 *Focalización y pobreza*, 1995, 249 pp.
- 73 *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, 1995, 167 pp.

#### **Cuadernos Estadísticos de la C E P A L**

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980*, 1991, 245 pp.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2*, 1992, 299 pp.
- 18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 313 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen I - Exportaciones*, 1993, 285 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen II - Importaciones*, 1993, 291 pp.
- 20 *Dirección del comercio exterior de América Latina y el Caribe según principales productos y grupos de productos, 1970-1992*, 1994, 483 pp.
- 21 *Estructura del gasto de consumo de los hogares en América Latina*, 1995, 274 pp.

#### **Estudios e Informes de la C E P A L**

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.

- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpreso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 ***Five studies on the situation of women in Latin America***, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 ***Measurement of employment and income in rural areas***, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 ***Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean***, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990 / Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.



- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 ***Market structure, firm size and Brazilian exports***, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 ***Development of the mining resources of Latin America***, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 ***Trade relations between Brazil and the United States***, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 ***The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization***, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 *International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean*, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.

- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 ***Development and change: strategies for vanquishing poverty***, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 ***The economic evolution of Japan and its impact on Latin America***, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 ***The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean***, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 ***Agriculture, external trade and international co-operation***, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 ***Transnational bank behaviour and the international debt crisis***, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 ***The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution***, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 pp.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989) Proyectos de inversión y estrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 pp.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989) El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 pp.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 pp.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1993, 150, pp.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 pp.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 pp.
- 91 *Las empresas transnacionales de una economía en transición: La experiencia argentina en los años ochenta*, 1995, 193 pp.
- 92 *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, 1994, 108 pp.
- 93 *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*, 1995, 112 pp.
- 94 *Innovación en tecnologías y sistemas de gestión ambientales en empresas líderes latinoamericanas*, 1995, 206 pp.

**Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo**

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, II parte, 1988, 146 pp.
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 pp.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 pp.
- 9 *MERCOSUR: resúmenes de documentos*, 1993, 119 pp.
- 10 *Políticas sociales: resúmenes de documentos*, 1995, 95 pp.

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تسأل عنها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

#### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas - DC 2-0853  
Fax (212)963-3489  
Nueva York, NY, 10017  
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas, Fax (22)917-0027  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución  
CEPAL - Casilla 179-D  
Fax (562)208-1946  
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications  
Sales Section, DC 2-0853  
Fax (212)963-3489  
New York, NY, 10017  
USA

United Nations Publications  
Sales Section, Fax (22)917-0027  
Palais des Nations  
1211 Geneva 10, Switzerland

Distribution Unit  
CEPAL - Casilla 179-D  
Fax (562)208-1946  
Santiago, Chile