



PROGRAMA FIDA MERCOSUR

**APORTES PARA UNA NUEVA DIMENSION DE LAS POLITICAS DE
DESARROLLO RURAL EN EL MERCOSUR**

**18 y 19 de octubre de 2001
Santiago de Chile**

**Taller Regional "Políticas de Desarrollo Rural en el Mercosur"
Condiciones para el Diálogo Político**

índice

Aportes para una nueva dimensión de las políticas de desarrollo rural en el MERCOSUR – Introducción Institucional	2
Conclusiones del Taller sobre “Diseño y Aplicación de Políticas para el Desarrollo en Areas Rurales con Reglas de Mercado”	8
Instrumentos Aplicados por los países miembros del MERCOSUR	10
Políticas Agrícolas y rurales dirigidas a apoyar la incorporación progresiva de los grupos vulnerables de la población rural al sistema económico	16
1. Pobreza rural en los países de la Región	17
2. El nuevo ambiente institucional y las políticas agrícolas y rurales	22
2.1 Ajuste estructural de las economías, orientación para el mercado, el nuevo rol del Estado	22
2.2 El acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay: disciplina para el diseño y el uso de instrumentos de políticas agrícolas y rurales	25
2.3 MERCOSUR y políticas agrícolas	27
3. Políticas de combate a la pobreza rural	29
3.1 Descentralización de las políticas, participación y empoderamiento	30
3.2 Diseño y ejecución de políticas de combate a la pobreza rural	33
4. Políticas, programas y proyectos de combate a la pobreza rural en los países del MERCOSUR	55
Recomendaciones	74
Anexo 1: La Caja Verde	77
Anexo 2: Artículo 6 del Acuerdo Agrícola	82



PROGRAMA FIDA MERCOSUR

INTRODUCCIÓN INSTITUCIONAL

Setiembre 2001

Preparado por la Unidad de Coordinación Regional – PROGRAMA FIDA MERCOSUR

El presente documento ha sido preparado por los autores a instancias de la UCR/ FIDA - MERCOSUR, a los efectos de orientar los esfuerzos de esta unidad técnica en el cumplimiento de su mandato fundamental que es crear las condiciones para establecer un diálogo político entre los responsables del diseño y formulación de las políticas sociales para el medio rural, los responsables de las políticas sectoriales agrícolas y macroeconómicas.

El concepto que se quiere reforzar es que es preciso jerarquizar conceptual y técnicamente la consideración de las políticas sociales y sus instrumentos, al momento de la definición de prioridades en materia de **inversión pública**.

Cuando a nivel de los gobiernos se toman decisiones en el ámbito de las políticas sociales y se diseñan sus instrumentos de intervención, debe ser posible - diríamos que indispensable - disponer de la voluntad política, el espacio de negociación, el tiempo y las condiciones para que los mismos estén alineados con las definiciones más generales de la política económica y comercial y con las políticas sectoriales en materia agrícola.

Si bien el desarrollo de las economías rurales es más que el desarrollo agrícola, y si bien existe una tendencia probada a que el ingreso no agrícola crece en importancia en casi todos los países de la región para los pobladores del medio rural, también es cierto que sigue siendo la agricultura - más allá de todas las innovaciones y procesos incorporados - el principal soporte para el desarrollo económico de las áreas rurales.

Esta articulación y armonización de los tres ámbitos políticos debería tener al menos dos efectos beneficiosos para el desarrollo económico y social de los países:

- Corregir los efectos no deseados de los modelos de desarrollo económico seguidos mayoritariamente por nuestros países y que crean condiciones de exclusión de los sectores más pobres de la sociedad, especialmente rural.
- Permitir mediante una adecuada integración de instrumentos, aprovechar nuevas oportunidades de empleo, ingreso y de producción para estos mismos sectores, haciendo una mejor utilización de los recursos.

Estos modelos, hoy vigentes, se apoyan en instrumentos tales como la apertura de la economía, fuertes compromisos en materia de liberalización comercial recíproca, en el marco de la OMC y los acuerdos de integración regional.

Competir con este marco de políticas y en un mundo globalizado e interdependiente implica la incorporación de tecnologías cada vez más sofisticadas e integradas y que son concebidas y aplicadas a procesos complejos, para construir cadenas y/o matrices productivas competitivas en la nueva economía.

En general estos procesos requieren del cumplimiento de tres condiciones claves: escala, inversiones y tecnología. También demandan competencia y esfuerzo en materia de gestión y administración de procesos complejos, para lo cual, las pequeñas economías campesinas y los agricultores familiares no están preparados. Sólo la integración horizontal y vertical entre empresas o núcleos familiares productivos y/o de servicios, mediante un mecanismo ajustado "a medida" en cada caso a pautas culturales y sistemas de producción, puede permitir alcanzar la escala y la capacidad de gestión acorde a una organización competitiva.

Si las políticas de desarrollo no cuentan con instrumentos específicos que permitan incorporar los sectores más pobres o vulnerables de la población rural a los procesos comerciales, o si por el contrario los mismos

existen pero se aplican sin una adecuada coordinación entre los tiempos, las fases, la maduración de procesos e inversiones, tanto sociales como productivas, seguramente el resultado no será el más adecuado.

Cuando esto sucede después de la marginación de los sectores de la agricultura familiar, campesinos, trabajadores rurales y mujeres rurales fuera de los procesos de la agricultura y/o agroindustria competitiva, el siguiente paso es la expulsión de los mismos del medio rural. Casi siempre este proceso va acompañado previamente de una pérdida muy alta de la importancia relativa de los ingresos no agrícolas de la población rural.

La adaptación de estos sectores pobres del medio rural, sean trabajadores rurales, o productores familiares a los mecanismos de la economía de mercado son lentos y, además de la carencia de factores de producción claves, están pautados por una serie de dificultades para su inserción en los canales comerciales con sus productos. La adaptación debe contemplar pautas culturales y tradiciones de comportamiento en el plano económico y social, lo cual exige la aplicación de instrumentos sociales específicos que estimulen la participación comunitaria en empresas de carácter asociativo, de los núcleos familiares y a nivel individual. Acciones de capacitación, para el desarrollo de nuevas habilidades y destrezas, técnicas de gestión y sobre todo de información e interpretación de la misma para que pueda ser posible construir empresas asociativas integradas horizontalmente.

Si lo que se busca es una efectiva integración de los sectores más vulnerables de la población rural, y diríamos aún más de aquella población expulsada del medio rural, a los procesos productivos de la economía de mercado, será preciso atender con instrumentos específicos aquellos factores que resultan claves para alcanzar el objetivo de la competitividad:

- ✓ Tecnologías apropiadas
- ✓ Escala, mediante la integración horizontal en empresas asociativas
- ✓ Capacitación
- ✓ Adecuación de los mecanismos y prácticas comerciales a las pautas y valores culturales de esta población

El diseño de estos instrumentos debe ser claro y explícito, y debe haber una inversión de recursos acorde con los mismos, y los tiempos para permitir que esta inversión madure. Se debe ser flexible en el manejo de las respuestas a las demandas, las necesidades, las oportunidades y las alternativas de solución a los problemas planteados. En ciertos casos las alternativas de inserción pasarán por el acceso a la tierra, al crédito y/o al capital y equipamiento, unido a tecnologías apropiadas. En otros casos referirá sólo a la dinamización técnico productiva de unidades familiares de producción; o a reforzar canales comerciales, centros cooperativos de servicios, acopio, procesamiento, acondicionamiento y comercio; o a articular empresas de servicios de trabajadores rurales que permitan tercerizar labores ya sea en la fase agrícola como en otras. Para cada una de estas y otras alternativas y las múltiples combinaciones entre ellas, es preciso tener plasticidad, flexibilidad y sentido de la oportunidad al momento del diseño de los instrumentos de una política que debe aprovechar las grandes avenidas que habilitan las políticas sectoriales agrícolas y las estrategias comerciales.

Un elemento de reflexión adicional que vale la pena mencionar es que no se debe confundir un planteo de diálogo político para jerarquizar la formulación de políticas sociales para el desarrollo rural, con la atención de la actual situación de coyuntura de los últimos tres años en la región del MERCOSUR.

Los modelos de desarrollo con eficiencia basados en el crecimiento económico a partir de una estrategia exportadora de inserción en el mercado internacional, procurando reformas estructurales profundas en la organización del Estado y la economía, llevan ya dos décadas de aplicación, y para los organismos económicos y financieros multilaterales – según los casos – deberíamos ir ya por la segunda y tercera

generación de reformas. No deberíamos mediatizar estas reflexiones entonces al tratamiento de la actual coyuntura recesiva. El modelo vivió fases expansivas, con diez años y en algunos casos más, de crecimiento económico sostenido a tasas más que razonables, lo que hicieron que se diera en llamar a estas economías del MERCOSUR ampliado, como “emergentes”. Aún en las fases expansivas el fenómeno de marginación y concentración de la pobreza estuvo presente, y hoy es reconocido tanto por el FMI, el Banco Mundial y el BID, que la pobreza rural y la marginación en las áreas rurales es uno de los problemas de desequilibrios y fuentes de tensión social más importantes. Por tanto la búsqueda de ese espacio de diálogo que permita equilibrar inteligentemente los desvíos del modelo vigente, y permita aprovechar mejor las oportunidades que genera el crecimiento en las fases expansivas de los ciclos económicos, es una necesidad para la viabilidad y sostenibilidad del propio modelo.

Esta estrategia sólo puede llevarse a cabo a partir de una concertación de acciones entre el sector público y el privado. Integrar empresas asociativas a cadenas y/o matrices productivas y comerciales complejas, suministrando materias primas, productos intermedios, insumos o servicios, requiere de la disposición y voluntad económica y comercial de las grandes empresas y corporaciones, y a su vez de una acción sostenida del Estado a partir de los instrumentos referidos y los recursos asignados, para permitir un acople armónico y éxitos, de estas dos modalidades productivas y a veces mucho más que eso: dos modalidades culturales.

Otros servicios más generales desde el punto de vista social e inversiones en infraestructura básica de transporte, almacenaje, comunicaciones, riego, generación, transporte y distribución de energía eléctrica, deben ser parte de la estrategia del Estado de mediano plazo, en oportunidades solo y en otros casos con el sector privado, a partir de una inversión social, definida y acotada en cuanto a tiempo y monto de aplicación.

Estos ejemplos como los otros recursos del Estado aplicados al desarrollo social y económico de las áreas rurales y el combate a la pobreza, y aún los estímulos a la producción y los subsidios – admitidos en la caja verde de la OMC – aplicados a conformar fondos especiales de crédito, fondos de garantía y de micro capitalización, que sean las herramientas de inserción efectiva de los sectores más vulnerables a la economía de mercado, de nada valen si no son consistentes y están articulados con los instrumentos de la política sectorial para la agricultura, la política comercial y la económica más general.

Como hemos visto, la experiencia de las últimas dos décadas en materia de modelos económicos que procuran el desarrollo por la eficiencia y la competitividad de los procesos y en materia de desarrollo rural, indica que se debe evitar que las políticas sociales por desarticuladas con los demás mecanismos de mercado terminen marginando aún más a los sectores que atiende y lejos de alcanzar sus objetivos se transformen en instrumentos asistencialistas, de manipulación política, de aletargamiento de la capacidad innovadora y creatividad de los sectores sociales.

No es de extrañar entonces que en el balance interno de los gobiernos, el ámbito de formulación, diseño de instrumentos y ejecución de políticas sociales puedan perder prestigio al momento de demostrar y confrontar su eficacia y la de sus acciones, midiendo impacto por unidad de recurso invertido. Esto está basado muchas veces en ignorancia recíproca respecto de las exigencias prácticas y conceptuales de cada ámbito de política, la falta de espacio para la coordinación y la ausencia de un franco diálogo político.

Al decir de Alain de Janvry debemos demostrar que “la inversión en desarrollo rural es buen negocio” y para ello será preciso generar el diálogo político al que referíamos y fundamentarlo en el análisis riguroso de la realidad, de la desigualdad de oportunidades y de los instrumentos y acciones diseñados para modificarla.

En una mesa de trabajo los responsables políticos de las tres áreas o ámbitos de políticas del Estado tienen la tensión de administrar rigurosamente los recursos fiscales, procurando un equilibrio que permita liberar las fuerzas creadoras de la economía y lograr crecimientos sostenidos y sostenibles del producto. Al mismo

tiempo las nuevas demandas de mercados globalizados y progresiva liberalización del comercio, cambios tecnológicos y volatilidad de factores crean la oportunidad y necesidad de abrir las economías para potenciar el crecimiento a partir del aumento progresivo del comercio.

Paralelamente se perciben cada vez con más urgencia las demandas crecientes de los sectores sociales que se sienten injustamente marginados de estos procesos, pues no estaban preparados ni económica, ni culturalmente para asumirlos y pierden entonces oportunidades laborales y de ingresos muy especialmente en las áreas rurales y sub urbanas de los países en desarrollo. Esto provoca a la vez que tensiones sociales, inestabilidad política.

El presente documento tiene como objetivo aportar elementos para enriquecer el enfoque en el cumplimiento de sus mandatos a la UCR FIDA/MERCOSUR y al mismo tiempo servir de pauta para la generación de pensamiento y propuestas en el tema del desarrollo social y económico de las áreas rurales y el combate a la pobreza.

En este sentido su preparación se inscribe en un proceso iniciado en Setiembre del año 2000 donde cada delegado al Comité Directivo de la UCR, relevó en forma sistematizada aquellos instrumentos, (programas o proyectos) que sus respectivos gobiernos estuvieran aplicando en materia de desarrollo rural, y que pudieran ser representativos en el contexto regional.

La UCR analizó y ordenó los mismos e intentó encontrar los denominadores comunes en todos ellos y lo que estos aportaban en materia de lecciones aprendidas y resultados concretos en función de los objetivos para los cuales habían sido diseñados. Paralelamente el equipo de la universidad de Campinas conducido por el Dr. Rinaldo Barcia, dispuso de dicha información y análisis, la cual fue incorporada al tiempo que se confrontaba con las nuevas realidades y paradigmas para el desarrollo rural emergente de los nuevos roles del Estado, la evolución de la pobreza rural en los países de la región, los marcos de política comercial multilaterales y regionales. Nuevas definiciones de la política sectorial agrícola y nuevas definiciones de la política de ordenamiento territorial en todos los países de la región, como son la descentralización y el traslado de parcelas de poder y capacidad de administración y gestión desde el Estado central a los municipios o equivalentes, y desde el Estado a la sociedad civil organizada.

Posteriormente el resultado de dicha discusión y confrontación de instrumentos con uno o varios modelos de intervención fue analizado en el Taller de Colonia del Sacramento en Junio pasado por el Comité Directivo y Comité Técnico de la UCR.

Durante el mismo período se presentó ante el BID una solicitud de cooperación para aprender de la experiencia realizada a partir de un estudio de casos (seis en total, uno por país miembro del MERCOSUR ampliado). Se busca mediante el estudio de los casos identificar los factores de éxito presente en cada uno de ellos, visualizar si algunos se repiten en los seis ejemplos, y como las políticas vigentes en materia económica y comercial, sectorial para la agricultura y social para el desarrollo del medio rural, incidieron en aquellos factores de éxito identificados.

Se procurará comprobar si el marco institucional y de las políticas favorecieron el éxito en los casos bajo estudio, fueron neutros o en su defecto resultaron en trabas que debieron ser removidas, o si por el contrario limitaron el alcance y resultados de las acciones.

Esta investigación se realizará durante el primer semestre del año 2002 y su orientación metodológica y el foco preciso de la misma surgirá del “Taller Regional Políticas de Desarrollo Rural en el MERCOSUR – Condiciones para el Diálogo Político” donde el presente documento será presentado, comentado y debatido.

Alvaro Ramos Trigo
Coordinador Regional de la
UCR FIDA/MERCOSUR



PROGRAMA FIDA MERCOSUR

**CONCLUSIONES DEL TALLER SOBRE DISEÑO Y APLICACION DE
POLITICAS PARA EL DESARROLLO EN AREAS RURALES, CON REGLAS DE
MERCADO**

Junio 2001

Preparado por la III Reunión del Comité –Directivo de la Unidad de Coordinación Regional

1. Los países del bloque regional tiene economías que pueden considerarse “pobres”, con importantes segmentos de su población viviendo en condiciones de exclusión política, social, cultural, etc., que no logran incorporarse a las matrices de producción insertas en el mercado ni aún en situaciones de crecimiento, sin importar las tasas y la duración de los periodos de expansión.
2. Una parte considerable de la población excluida se corresponde con el medio rural, y las posibilidades de inclusión de la misma en sistemas de producción-industrialización y comercio sostenibles requiere de la aplicación de políticas activas en tal sentido.
3. Las políticas activas necesarias para atender el desarrollo rural y el combate a la pobreza están claramente habilitadas en el marco del acuerdo regional (MERCOSUR) que tiene como marco normativa de referencia en tal sentido los alcanzados a nivel de la OMC.
4. El diseño e implementación de políticas activas debe tomar particularmente en cuenta la importancia que, de acuerdo a las experiencias recogidas en los países del bloque, han demostrado tener la participación efectiva de los beneficiarios, las empresas privadas que conforman la matriz productiva en la cual se procura incluirlos, la focalización territorial, la coordinación interinstitucional en materia de inversión pública en infraestructura de apoyo y servicios (educación, salud, energía, transporte, etc.).
5. Las políticas activas deben tomar especialmente en cuenta la pérdida de importancia relativa de lo estrictamente agrícola en la conformación de los ingresos de la población objetivo.
6. Dentro de los problemas más urgentes a ser atacados con la aplicación de políticas activas se destacan los referidos a : titulación de tierras, preparación de recursos humanos, organización, acceso a mercados y acceso a financiamiento.
7. Para el diseño de políticas en las materias mencionadas hay que poner especial atención en la comprensión y adaptación de las experiencias positivas que se encuentran en los países del bloque. Se destacan en tal sentido la consideración casos como el Chileno en lo que refiere a la focalización territorial y coordinación de la inversión pública atendiendo enfáticamente las actividades no agrícolas generadoras de ingreso para la población rural; y el caso de Uruguay en la utilización de un instrumento específico que modificó la forma de relacionamiento de los productores con el sistema financiero, respaldando su acceso al crédito, y con ello facilitando la integración de los productores a las cadenas agroindustriales.
8. La aplicación de políticas activas al interior de los países que puedan ocasionar distorsiones en las corrientes comerciales dentro del bloque deben ser consideradas para la implementación de medidas compensatorias.
9. Una adecuada administración de los problemas de desarrollo rural al interior de los países y dentro del bloque regional requiere de un trabajo sistemático coordinado entre las instituciones que financian y ejecutan las mismas (Ministerios de Economía y Finanzas, Secretarías de Planeamiento, Ministerios de Desarrollo y Agricultura, así como otras instituciones vinculadas a la temática), y ello requiere de la presentación de propuestas definidas en tal sentido en los órganos de negociación del MERCOSUR.
10. El Programa FIDA MERCOSUR cuenta con recursos para apoyar la formulación de iniciativas en tal sentido y la convocatoria de agencias internacionales de cooperación y financiamiento que puedan asistir a los países del bloque a limitar las tensiones que provocan en la marcha de sus acuerdos comerciales las distorsiones derivadas del tratamiento diferencial de la problemática de desarrollo rural en cada uno de sus miembros.



PROGRAMA FIDA MERCOSUR

**INSTRUMENTOS APLICADOS POR LOS PAISES
MIEMBROS DEL MERCOSUR**

PRESENTACION RESUMIDA

Mayo 2001

Preparado por la Unidad de Coordinación Regional – PROGRAMA FIDA MERCOSUR

Pauta de la Presentación

- **Contenido**: Presentación Resumida y Sistematizada de los Documentos Remitidos por las Instituciones a través de los Delegados al Comité Directivo del Programa.
- **Objetivo**: Brindar un Panorama, aunque incompleto, sobre los Instrumentos en Aplicación en los Países del MERCOSUR en materia de Desarrollo Rural.
- **Enfoque**: Destaque de los Aspectos Novedosos de las Acciones de Gobierno para el Combate de la Pobreza.
- **Ordenamiento de la Presentación por País**:
 - a. Aspectos Previos.
 - b. Definición de Población Objetivo.
 - c. Organización Institucional.
 - d. Instrumentos Destacados.
 - e. Comentarios Finales

1. ARGENTINA

a. Aspectos Previos: En el ámbito de la SAGPyA se están ejecutando diversos Programas apoyando el Desarrollo de los Productores Rurales. Estos Programas están integrados en la Comisión de Desarrollo Rural creada en marzo de 1999, procurando una mayor coordinación institucional de las Políticas de Desarrollo Rural. Son 4 los Programas que específicamente se orientan a la atención de las necesidades de los Pequeños Productores Rurales – PRODERNEA, PSA, PROINDER, UNIDAD de MINIFUNDIO.

b. Definición de Población Objetivo : Aunque con matices en cuanto al énfasis que se le asigna en cada Programa, tres son los elementos principales que se consideran para la identificación de los Beneficiarios - la condición de minifundista, la potencialidad de inserción en un proceso productivo vinculado al mercado, el grado de participación-integración de los productores en organizaciones de naturaleza variada.

c. Organización Institucional : En términos generales, los Programas mencionados conducidos por la SAGPyA contemplan una fuerte participación de las Provincias para su ejecución, incorporando no sólo a las instituciones públicas directamente involucradas (ej. los Ministerios de Agricultura de las Provincias o las Unidades del INTA), sino también a representantes de los beneficiarios (ej. a través de las organizaciones gremiales o grupos de afinidad), e incluso a de los profesionales del sector privado. El PRODERNEA iniciado en 1999 alcanza el grado máximo de descentralización a través de el Comité Coordinador Provincial integrado por el Coordinador Provincial del Proyecto, un representante de cada una de las instituciones participantes, un representante de las organizaciones gremiales de pequeños productores, un representante de las mujeres (cuestiones de género) y un representante de los técnicos de campo.

d. Instrumentos Destacados : El eje de los Programas se centra en la aplicación de recursos de crédito (con variaciones en las condiciones de plazo, tasa, respaldo y subsidio para el beneficiario) y la asignación de fondos para asesoramiento profesional (que van desde la asistencia técnica directa hasta el apoyo a la organización y comercialización, con grados variables de subsidio directo). A modo de síntesis se presenta el cuadro siguiente =

Instrumento	PRODERNEA	PSA	PROINDER	U.deMINIFUNDIO
Asistencia Técnica	SPD	SDT	SDT	SDT
Capacit./Organiz.	SDT	SDT		SDT
Apoyo Comercial	SDT		SDT	
Crédito Prediales	CCG	CFR	CSS	
Crédito Otra Natur	CCG	CFR	CCS	

SPD = Subsidio Parcial Decreciente.

CCG = Crédito Contra Garantías Personales y Prendarias.

SDT = Subsidio Total.

CFR = Crédito Fondo Rotatorio Provincial, que pueden en ciertas condiciones ser devueltos en producto a las organizaciones de la comunidad (escuelas, asilos, hospitales, etc.).

CSS = Crédito sin Subsidio para diversos fines.

CCS = Crédito con Subsidio para inversiones extraprediales de interés grupal o comunitario.

e. Comentarios Finales : La evolución en el diseño de los Programas mencionados parece señalar una disposición a descentralizar las decisiones de ejecución, en el ámbito de instancias de participación Provincial que incluyen a los diferentes actores institucionales y no institucionales involucrados, contemplando un grado elevado de subsidio directo en actividades de asesoramiento individual o grupal, así como en inversiones de interés comunitario (ej. infraestructura de apoyo a la producción), y la canalización de créditos que procuran aproximarse a las condiciones habituales manejadas en el sistema financiero.

2. BOLIVIA

a. Aspectos Previos : A fines de los 90 el MAGyDR formuló una ambiciosa Política de Desarrollo Rural, que consiste en la consolidación de Programas y Proyectos conformando un conjunto consistente de intervenciones con instrumentos, población beneficiaria, asignación de recursos y definición de entidades ejecutoras bien definidas.

b. Definición de Población Objetivo : Los beneficiarios prioritarios identificados como destinatarios de la Política corresponden a microempresarios rurales de extracción campesina, con énfasis particular en la atención de actividades alternativas tendientes a la erradicación de los cultivos de coca, así como al desarrollo de iniciativas en áreas con potencial de producción de este cultivo.

c. Organización Institucional : Para la ejecución de la Política se ha planteado una reconversión institucional del MAGyDR, acompañada de acciones tendientes al desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones de productores involucradas en el proceso de planificación participativa.

d. Instrumentos Destacados : La batería de instrumentos más destacados que se contemplan son =

Inversiones Públicas en Infraestructura de Apoyo.

Inversiones en Servicios Públicos Básicos (ej. agua potable).

Asist. Técnica y Capacitación Directa en Producción y Gestión.

Promoción de un Mercado de Servicios Profesionales Privados.

Fortalecimiento Institucional (de Municipios y Campesinos).

Créditos a comunidades campesinas.

e. Comentarios Finales : El diseño del proceso de adecuación institucional y de definición de acciones estratégicas parte de la consideración de que el sector rural es el que integra mejor los factores humanos,

ambientales, sociales y económico, y como tal es prioritario encontrar los caminos de crecimiento sostenible con grados crecientes de integración en los mercados (locales, nacional y exterior) de la producción agroalimentaria.

3. BRASIL

a. Aspectos Previos : Las acciones del gobierno en relación a la problemática agrícola están concentradas en dos líneas claramente definidas, por un lado procurando el fortalecimiento de la competitividad de la agricultura empresarial y por otro el de la agricultura familiar. Esta última esta basada en dos Programas principales PRONAF y PNRA.

b. Definición de Población Objetivo : En esencia se procura atender a los agricultores familiares que presentan problemas de acceso a los circuitos de mercado y tecnología con potencial de viabilidad económica (productores de transición), así como a aquellos cuya integración a la economía depende del acceso a la tierra, financiamiento y asistencia técnica (productores periféricos).

c. Organización Institucional : Desde 1999, fecha en que el PRONAF fue transferido al MDA, los dos Programas que atienden a los agricultores de bajos recursos están siendo ejecutados de forma más integrada, con un grado de descentralización y participación articulado en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (con representantes de los agricultores y organizaciones que directa e indirectamente realizan acciones en materia de Desarrollo Rural).

d. Instrumentos Destacados : Los elementos manejados en cada uno de los Programas principales son =

Instrumento	PRONAF	PNRA
Crédito a la Producción	CSQ	
Financiamiento de Infraestructura	IFP	
Capacitación	CAT	
Acceso a Tierras Expropiadas		DTI
Crédito Fundiario		ATM
Donación Complementaria		IAT

CSQ = Créditos con tasa de interés subsidiada y quitas por buenos pagadores. Para garantizar las operaciones se comprometen las cosechas y se has desarrollado fondos de aval a nivel de Estado o Municipio con buen suceso.

FPM = Inversiones a Fondo Perdido en Infraestructura, bajo convenio con los Municipios.

CAT = Convenios para financiar los trabajos de las empresas de Asistencia Técnica y Extensión Rural de los Estados.

DTI = Distribución de Tierras Improductivas Expropiadas.

ATM = Acceso a Tierras en el Mercado a través de las propias asociaciones de productores.

IAT = Donaciones para Inversiones Complementarias a la Tierra y contratación de Asistencia Técnica.

e. Comentarios Finales : El eje de la Política y los Programas radica en el acceso a la tierra y el financiamiento subsidiado de corto y largo plazo.

4. CHILE

a. Aspectos Previos : Tradicionalmente en gran medida las acciones de gobierno relacionadas con la agricultura campesina y la pobreza rural han sido desarrolladas por INDAP (servicio descentralizado supervisado por el MA). A partir de 1988 se ha creado el Programa Red Rural , que considera el desarrollo económico local en el medio rural más allá de la óptica sectorial, involucrando en su organización instituciones de naturaleza variada manteniendo el papel central del INDAP.

b. Definición de Población Objetivo : El Programa en operación ha concentrado sus acciones en cinco zonas del país en los que se constata la concentración de zonas conformadas por comunas rurales pobres, con un enfoque territorial y multisectorial definido.

c. Organización Institucional : La operación del Programa se lleva a cabo a través de Planes de Inversión (pública y privada) Zonales, definidos en forma concertada entre los actores institucionales y la sociedad civil. La autoridad pública competente conduce la red, definiendo prioridades presupuestales que atienden las necesidades definidas a partir de los trabajos de mesas de concertación comunales e intercomunales.

d. Instrumentos Destacados : Además de los manejados habitualmente por el INDAP (créditos, fondo de garantía FOGAPE, asistencia técnica parcialmente subsidiada a grupos de productores, subsidio directo a inversiones en riego) el Programa compromete acciones y recursos humanos y financieros de distintos Ministerios y Organizaciones para dinamizar las economías locales.

e. Comentarios Finales : La consideración de ejes de acción estratégicos vinculados con turismo, artesanía, gestión ambiental, educación, se destacan en el marco del nuevo enfoque de Desarrollo Rural.

5. PARAGUAY

a. Aspectos Previos : El Programa de Gobierno 1999-2003 integra, a nivel del Consejo Asesor de Política Social y Lucha contra la Pobreza, a las instituciones públicas involucradas en la atención de las problemáticas de empleo, ingreso, educación, capacitación, vivienda, seguridad social y salud. En particular, con relación a la población vinculada a la producción agropecuaria le corresponde al sistema MAG intervenir en materia de empleo, ingreso y capacitación.

b. Definición de Población Objetivo : Los diferentes tipos de habitantes rurales son caracterizados en base a criterios de capacidad de generación de ingresos para la definición de los beneficiarios.

c. Organización Institucional : El Consejo Asesor de Política Social de la Presidencia tiene como misión procurar que las instituciones públicas involucradas en la atención de las problemáticas específicas cumplan con los cometidos que le han sido asignados.

d. Instrumentos Destacados : El énfasis para el abordaje de la problemática radica en =

Ampliación de la cobertura de la educación básica.

Titulación de tierras en que se asientan las viviendas de los campesinos.

Subsidio directo para alcanzar soluciones habitacionales específicas rurales.

Inversión pública para la provisión de agua potable, electrificación y caminería.

Financiamiento parcial para el fortalecimiento de las organizaciones campesinas.

Subsidio directo para transferencia tecnológica.

Créditos especiales (plazos, tasas, garantías, etc.) para financiar a los campesinos.

e. Comentarios Finales : Se reconocen problemas serios en lo que refiere a la vinculación del sector campesino tanto a nivel del aprovisionamiento de insumos y servicios como de la canalización de la producción (funcionamiento imperfecto de ambos mercados), que afectan seriamente la calidad de los resultados finales derivados de la aplicación de los demás instrumentos de intervención.

6. URUGUAY

a. Aspectos Previos : Hacia fines de los 90 se encontraban en ejecución más de 30 Programas y Proyectos de cooperación multilateral y bilateral referidos al desarrollo de temáticas agrícolas. Sin embargo sólo 1 de ellos, implementado a partir de 1993 (PRONAPPA) estuvo dirigido específicamente a pobres rurales.

b. Definición de Población Objetivo : La misma fue definida a partir de la metodología de CEPAL para la determinación de la Línea de Pobreza, procurando que las acciones del Programa incidieran sobre esta de manera de mejorar y diversificar su producción. Se puso especial énfasis en el diseño con relación al apoyo de microempresas, jóvenes y mujeres.

c. Organización Institucional : En el marco del MGAP se creó una Unidad Ejecutora encargada de organizar, estructurar y evaluar la ejecución de las actividades descentralizadas, llevadas a cabo por terceros (Intendencias, Instituciones públicas y privadas, técnicos, cooperativas, etc.).

d. Instrumentos Destacados : Los instrumentos principales diseñados y aplicados durante su ejecución (de reciente finalización) corresponden a =

Crédito de corto y largo plazo.

Respaldo de créditos mediante Fondo de Garantía.

Subsidio directo para el desarrollo organizacional y comercial.

Subsidio de la asistencia técnica directa.

Capacitación y Formación de recursos humanos.

e. Comentarios Finales : Con mayor énfasis en la descentralización de la ejecución y un diseño que asigna mayor espacio para la participación de los actores de la sociedad civil, se encuentra en etapa de iniciación un segundo Programa FIDA.



PROGRAMA FIDA MERCOSUR

**POLITICAS AGRICOLAS Y RURALES DIRIGIDAS A APOYAR LA
INCORPORACIÓN PROGRESIVA DE LOS GRUPOS VULNERABLES DE LA
POBLACION RURAL AL SISTEMA ECONOMICO**

Mayo 2001

**Preparado por Rinaldo Barcia Fonseca, Hildo Meirelles de Souza Filho y Antonio Marcio
Buainain, con la participación de Patricia Nasser y Tiago de Barros Correa**

1. Pobreza rural en los países de la región

La pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional, asociado a la existencia de carencias o a la dificultad de acceso a diferentes aspectos que determinan las condiciones de vida de los individuos o de las familias. Las múltiples dimensiones del problema han conducido a la existencia de diferentes concepciones de lo que sería pobreza así como desafiado a los analistas a establecer formas aceptables de su cuantificación.

La forma más usual de enfocar la pobreza es concebirla como un problema de insuficiencia de ingresos y medirla por medio de líneas de pobreza. Es ampliamente conocido que la concepción de pobreza como insuficiencia de ingresos no capta todas las dimensiones del problema y no constituye, por tanto, la mejor forma de evaluar su dimensión. Es posible señalar algunas de las limitaciones de esta concepción que inciden sobre la medida de pobreza. Las líneas de pobreza son, generalmente, establecidas a nivel nacional, sin considerar las diferencias de costo de vida entre las diferentes regiones del país y entre las zonas urbana y rural; los pobres (principalmente los pobres rurales) pueden tener acceso a ingresos en especie, no captados por las líneas de pobreza, siempre establecidas en términos monetarios; individuos o familias pueden obtener ingresos superiores a los de las líneas de pobreza en la medida en que un mayor número de personas de la familia trabaje (niños, por ejemplo) o en la medida en que aumente el tiempo de trabajo; existen servicios no comprados, proporcionados por el Estado, como educación, salud, saneamiento a los cuales los pobres pueden tener diferente grado de acceso.

Estas y otras limitaciones de la visión de la pobreza como insuficiencia de ingresos abren paso para otras concepciones y formas de medir el fenómeno pobreza. Una forma alternativa de medir la pobreza, mencionada más adelante en este documento, es la observación del consumo real de los individuos o familias en relación a determinadas convenciones sobre necesidades básicas. Son considerados pobres aquellos individuos o familias que tienen *necesidades básicas insatisfechas* (NBI) en, por ejemplo, nutrición, educación básica, salud, habitación, saneamiento básico.

Sin embargo, el acceso a bienes y servicios, públicos o privados, en la cantidad y calidad suficientes para asegurar un patrón de vida superior a la condición de pobreza está relacionado con el nivel de ingreso. Bajos ingresos están, generalmente, fuertemente correlacionados con un acceso inadecuado a la alimentación, vivienda, educación, salud, saneamiento y a las dificultades de participación en la vida política y social del país (*empowerment*). Por todo esto, el método de las líneas de pobreza, aunque con limitaciones, capta razonablemente los aspectos esenciales del problema.

Conociendo la pobreza como un problema de insuficiencia de ingresos, se determina quien es pobre por medio de la comparación del ingreso de los individuos o de las familias con un valor mínimo, juzgado necesario para que el individuo/familia pueda participar adecuadamente de la vida social, en un contexto específico (país, región de un país, medio urbano, medio rural). Con este método, se definen líneas de pobreza que establecen niveles de ingresos monetarios necesarios para asegurar al individuo/familia el acceso a determinadas cantidades de bienes y servicios que satisfagan sus necesidades básicas y proporcionen un nivel mínimo de bienestar.

La alimentación es considerada la necesidad básica por excelencia. Habitualmente, se utilizan las necesidades de nutrición humana como punto de partida para la determinación de la **línea de indigencia**. Considerando el costo de adquisición de una cesta alimenticia básica, adecuada desde el punto de vista nutricional, son considerados indigentes aquellos individuos/familias cuyos ingresos son insuficientes para adquirir esta cesta mínima de productos alimenticios y garantizar un nivel de consumo de alimentos adecuado. Adicionando a la línea de indigencia el ingreso necesario para asegurar la satisfacción de las demás necesidades de los individuos/familias (vivienda, vestuario, educación, salud, transporte, etc.), se determina la **línea de pobreza**. Son considerados pobres aquellos individuos/familias cuyos ingresos no son suficientes para cubrir los gastos alimenticios e no alimenticios mínimos.

La evaluación de la evolución de la pobreza en los países de América Latina indica que la pobreza, medida de la manera antes indicada, aumentó en los años ochenta y fue cayendo en los noventa (Tabla 1). El aumento de la pobreza en la década del ochenta está fuertemente relacionado con el bajo crecimiento de la economía y con la elevada inflación, condiciones que marcaron la vida económica de casi todos los países de la región. La caída en los años noventa está relacionada principalmente con el éxito de los planes de estabilización monetaria y, en menor medida, al crecimiento ocurrido entre inicios y mediados de la década¹. Algunos autores consideran que los efectos de la estabilización monetaria y del crecimiento terminaron y que las nuevas dosis de la política de ajuste de las economías, introducidas en diversos países latino-americanos después de la crisis asiática de 1997, pueden haber contribuido a empeorar la situación. Aunque no existen datos suficientes para confirmar la idea de una regresión en la reducción de la pobreza en América Latina en los últimos años de la década del noventa, el Banco Mundial, usando una línea de pobreza diferente de aquella aquí utilizada, muestra que la pobreza cayó a inicios de los años noventa y aumentó, ligeramente, a finales de la década². De todas formas, aunque menores, los niveles de pobreza en América Latina permanecieron iguales o superiores a los observados en 1980. La mejoría observada en la década del noventa no solamente no se mantuvo sino que no condujo a la región a una situación mucho mejor que en el pasado.

¹ En los años noventa, el crecimiento no fue alto pero fue mayor que en los años ochenta. Además de la estabilización monetaria y del crecimiento, otros dos factores contribuyeron con la reducción de la pobreza. El primero fue la disminución de la fecundidad (disminución de la natalidad y de la tasa de crecimiento de la población) que contribuyó con la reducción de la tasa de reproducción demográfica de la pobreza. La disminución de la natalidad debe haber disminuido el tamaño de las familias (notoriamente el de las familias rurales, tradicionalmente mayores que las familias urbanas) y disminuido el surgimiento de nuevas generaciones de pobres. El segundo factor fue la disminución de los flujos migratorios campo-ciudad. En el pasado, la migración fue una importante válvula de escape para disminuir la pobreza rural. Con la disminución de la migración, la pobreza rural disminuyó menos.

² Banco Mundial, World Development Report, 2000/2001, Tabla 1.1, p. 23. El Banco Mundial estima la pobreza utilizando como línea universal de pobreza un ingreso inferior a US\$ 1,08 por día, valor estimado sobre la base de datos de ingreso y consumo de los países.

TABLA 1 - HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA E INDIGENCIA, POR ZONAS URBANAS Y RURALES
(Porcentaje del total de hogares)

País	Año	Hogares en situación de pobreza ^a					Hogares en situación de indigencia ^b				
		Total	Total	Área Metropo- litana	Resto	Rural	Total	Total	Área Metropo- litana	Resto	Rural
Argentina	1980	9	7	5	9	16	2	2	1	2	4
	1990	-	-	16	-	-	-	-	4	-	-
	1994	-	12	10	16	-	-	2	2	3	-
	1997	-	-	13	-	-	-	-	3	-	-
Bolivia	1989	-	49	55	45	-	-	22	27	19	-
	1994	-	46	48	44	-	-	17	17	16	-
	1997	-	44	53	38	-	-	16	21	12	-
Brasil	1979	39	30	21 ^c	34	62	17	10	6 ^c	12	35
	1990	41	36	-	-	64	18	13	-	-	38
	1993	37	33	-	-	53	15	12	-	-	30
	1996	29	25	-	-	46	11	8	-	-	23
Chile	1987 ^d	39	38	33	41	45	14	14	11	15	17
	1990 ^d	33	33	28	37	34	11	10	8	11	12
	1994 ^d	23	23	17	26	26	6	6	4	7	8
	1997 ^d	20	19	12	22	26	5	4	2	5	8
Paraguay	1986	-	-	46	-	-	-	-	16	-	-
	1990	-	-	37	-	-	-	-	10	-	-
	1994	-	42	35	51	-	-	15	10	21	-
	1996	-	40	34	48	-	-	13	8	20	-
Uruguay	1981	11	9	6	13	21	3	2	1	3	7
	1990	-	12	7	17	-	-	2	1	3	-
	1994	-	6	4	7	-	-	2	1	1	-
	1997	-	6	5	6	-	-	1	1	1	-
América Latina	1980	35	25	-	-	54	15	9	-	-	28
	1990	41	35	-	-	58	18	12	-	-	34
	1994	38	32	-	-	56	16	11	-	-	34
	1997	36	30	-	-	54	15	10	-	-	31

^a Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos. Incluye los hogares en situación de indigencia.

^b Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos.

^c Promedio ponderado de las estimaciones correspondientes a las áreas metropolitanas de Rio de Janeiro y São Paulo.

^d Cálculos basados en las encuestas CASEN 1987, 1990, 1994 y 1996. Estimaciones consistentes con nuevas cifras de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares aportadas por MIDEPLAN.

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina, Edición 1999.

Aunque los datos referentes a cada uno de los países del Mercosur, mostrados en la Tabla 1, sean insuficientes para un análisis más consistente sobre la situación y evolución de la pobreza en cada uno de ellos, es posible percibir que Uruguay y Argentina tienen los menores índices de pobreza. Chile se encuentra en una situación intermedia y Bolivia, Paraguay y Brasil exhiben los más altos índices. Por otro lado, los datos muestran una pronunciada disminución de la pobreza en Brasil y en Chile, señales de lenta disminución en Paraguay y en Uruguay, pero indicios de aumento en Argentina y Bolivia.

La configuración de la pobreza en América Latina cambió. Desde mediados de los años ochenta, el número de pobres urbanos es mayor que el número de pobres rurales. La pobreza, en términos absolutos, dejó de ser un fenómeno rural y pasó a ser un fenómeno urbano (y cada vez más metropolitano). Entretanto, en términos relativos, la pobreza es todavía, un fenómeno rural. En 1997, más de la mitad de los domicilios rurales de América Latina estaban abajo de la línea de pobreza y más de 30% eran considerados indigentes, no contaban con ingresos suficientes para asegurar el acceso a la cesta de alimentos necesaria para satisfacer los requisitos nutricionales mínimos. Para el área urbana estas cifras eran, respectivamente, 30% y 10%. Además, considerando la evolución de la pobreza en América Latina en los años noventa, la pobreza rural fue mucho menos sensible que la pobreza urbana a los estímulos de la estabilización monetaria y del crecimiento: mientras la proporción de pobres urbanos disminuyó casi 15% entre 1990 y 1997, la proporción de pobres rurales cayó apenas 7%, sugiriendo que la pobreza rural es más persistente y más difícil de combatir que la pobreza urbana.

Los datos más recientes que permiten trazar un perfil de los pobres rurales de América Latina, indican que, a finales de la década del ochenta, más del 60% de los pobres rurales eran pequeños productores, 30% vivían en un medio rural sin tierra y 4% eran grupos indígenas. Diversos estudios sobre el tema de la pobreza rural en la región indican que por lo menos un tercio de los pequeños productores considerados pobres eran agricultores de subsistencia, con escasas posibilidades de superar la pobreza por medio de la actividad agrícola. La suma de este contingente con la población rural sin tierra indica que aproximadamente 50% de los pobres rurales de América Latina no cuentan con recursos productivos suficientes para producir, a partir de la producción agrícola, los ingresos necesarios para alcanzar la condición de no pobres³.

Existe un razonable consenso sobre el hecho de que el crecimiento económico (tanto el crecimiento de la economía como un todo como el crecimiento de la agricultura y de otras actividades rurales) es fundamental para alimentar el proceso de reducción de la pobreza. La posible influencia del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza, es claramente mostrada en los resultados de un ingenioso ejercicio realizado por Buxedas (1998), aplicado a los países del Mercosur.

El autor supone que las economías crecieran sin que se alterase la distribución del ingreso (o sea, los ingresos de todos los individuos o familias crecerían en las mismas proporciones) y calcula cual sería el crecimiento del ingreso necesario para llevar los actuales pobres a esta condición de "no pobres". Analizando las tasas históricas de crecimiento de los países del Mercosur, calcula cuantos años serían necesarios, con estas tasas de crecimiento, para que los ingresos de los pobres alcanzasen la línea de pobreza de cada país. Sus resultados muestran que, con las elevadas tasas de crecimiento observadas en la década del setenta, la pobreza podría ser eliminada en períodos relativamente cortos de tiempo, particularmente en Brasil y en Paraguay que (junto con Bolivia) se destacan como poseedores de los más altos niveles de pobreza entre los países del Mercosur (Tabla 2)⁴.

³ Ver Echeverría, R. G. Opciones para Reducir la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe, *Revista de la Cepal* 70, abril 2000, Santiago de Chile, CEPAL.

⁴ Es claro que si se suponen ajustes a lo largo del tiempo en las cestas de bienes y servicios, con la incorporación de nuevas necesidades para definir el nivel mínimo de bienestar material, las líneas de pobreza se elevarían, aumentando el tiempo necesario para eliminar la pobreza. Inversamente, suposiciones sobre cambios (progresos) en la distribución de ingreso reduciría el tiempo.

TABLA 2 - MERCOSUR: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO Y AÑOS NECESARIOS PARA ELIMINAR LA POBREZA

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Tasa anual de crecimiento del PBI por habitante, 1970-80, %	1.1	6.1	5.6	2.6
Años necesarios para eliminar la pobreza a las tasas de 1970-1980	45	10	6	13

Fuente: Buxedas (1998)

Entretanto, la eliminación de la pobreza por la vía del crecimiento económico tropieza con severas dificultades. Primero, es necesario suponer, no solamente que sea posible alcanzar aquellas tasas de crecimiento, sino también mantenerlas a lo largo del tiempo. Esta es una posibilidad todavía remota, debido a las políticas macroeconómicas predominantes hoy en los países de la región. Es necesario suponer, también, que el crecimiento genere suficiente volumen de empleos en el campo y en las ciudades, que los pobres rurales poseedores de escasos recursos productivos cumplan con los requisitos exigidos para tener acceso a esos empleos, que los pequeños productores, que pueden vivir de la actividad agrícola, tengan condiciones para competir y ocupar parte de la demanda por productos agrícolas generada por el crecimiento, que aquellos productores que no consigan competir puedan migrar y tener acceso a empleos urbanos con ingresos suficientes para transformarse en “no pobres”, etc.

Además de las dificultades para alcanzar y mantener elevadas tasas de crecimiento económico, la relación positiva entre crecimiento y reducción de la pobreza supone la presencia de ciertas virtudes en el proceso de crecimiento que no necesariamente se verifican. Supone, también, que los individuos y familias cuentan con condiciones para usufructuar los frutos del crecimiento, que buena parte de los habitantes del medio rural no reúne. Por tanto, la incorporación de los pobres rurales a la vida económica exige, además del crecimiento, políticas específicas que eliminen las conocidas desventajas que afectan a los pobres del medio rural.

La población rural pobre es profundamente heterogénea. Sin ir más lejos, y considerando solamente las características más significativas de la pobreza rural, los pobres rurales podrían ser agrupados en (a) productores con recursos mínimos suficientes para sobrevivir con la producción agropecuaria; (b) productores sin recursos suficientes para sobrevivir con la producción agropecuaria; (c) productores con posibilidad de desarrollar actividades no agrícolas (pluriactividad); (d) asalariados residentes en el medio rural. Estos grupos no son mutuamente excluyentes. Puede haber intersecciones entre ellos como, por ejemplo, productores sin recursos suficientes (grupo b) pueden pertenecer, también, al grupo c, en la medida que desarrollen actividades no agrícolas. Esta posibilidad de establecer un grande número de sub-grupos revela la heterogeneidad de la población pobre rural.

Cada uno de estos grupos tienen necesidades diferentes, que políticas de combate a la pobreza, genéricas o horizontales, pueden no atender con eficiencia. Para el primer grupo, el acceso a la tierra puede ser mucho menos importante que el acceso al crédito y a los canales de comercialización. Para el segundo, al contrario, el acceso a la tierra puede ser crucial para el inicio de cualquier proceso de superación de la pobreza. Para el tercero, el acceso a la tierra, al crédito y a los canales de comercialización puede tener mucho menos importancia que la formación profesional adecuada y la creación o soporte de actividades generadoras de empleo e ingresos no agrícolas. Para el cuarto grupo, además de las necesidades de formación profesional ser, probablemente, totalmente diferentes, la principal demanda puede estar en la reglamentación de las relaciones de trabajo que pueda ser efectivamente incorporada por empleados y empleadores.

La magnitud de la complejidad y la persistencia de la pobreza rural son un serio desafío para el diseño de políticas adecuadas que tengan, efectivamente, potencial para contribuir con la solución del problema. Las diferentes características de los pobres rurales significan diferentes necesidades y posibilidades de mejor inserción en la vida económica, que el diseño de políticas agrícolas y rurales de combate a la pobreza debe saber incorporar con el objetivo de no desperdiciar esfuerzos, energías y recursos en la dirección equivocada.

2. El nuevo ambiente institucional y las políticas agrícolas y rurales

A partir del inicio de los años ochenta, fueron sumándose diversas circunstancias que compusieron un nuevo conjunto de condicionantes para la intervención del Estado en la agricultura de los países latinoamericanos. En el plano interno, el diseño de políticas agrícolas, que en el pasado no solo gozó de cierta autonomía en relación a las restricciones macroeconómicas sino también quedó inmune a los mecanismos de evaluación de sus impactos económicos, sociales y ambientales, pasó a ser crecientemente condicionado no solo por la disponibilidad de recursos de los Tesoros nacionales sino también por la necesidad de responder a criterios de transparencia política, eficiencia y racionalidad económica, así como a criterios de bienestar social, que ganaron fuerza e importancia en la formulación y ejecución de políticas públicas a partir del amplio proceso de democratización política experimentado por la región. En el plano externo, el uso y calibración de los instrumentos de intervención en los mercados agrícolas pasó a ser fuertemente condicionado por los procesos de apertura comercial y financiera y, en el caso del Mercosur, por las restricciones impuestas a las políticas comerciales de los países debido a los compromisos asumidos en el proceso de integración regional. Todavía en el plano externo, las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay resultaron en un Acuerdo Agrícola que institucionalizó una nueva disciplina para el uso de instrumentos de intervención en la agricultura, procurando disminuir los impactos de las políticas agrícolas sobre los flujos del comercio agrícola internacional.

2.1. Ajuste estructural de las economías, orientación para el mercado, el nuevo rol del Estado.

Hasta inicios de los años ochenta, la evolución de las agriculturas de prácticamente todos los países latinoamericanos llevó la marca de una fuerte intervención del Estado que juntaba, en diferentes dosis según el país, protección arancelaria, control de precios, precios sostén y mínimos, intervención en la comercialización interna y externa, crédito dirigido y subsidiado, proyectos de colonización y reforma agraria, subsidios a la innovación tecnológica y algunos otros. Para implementar este conjunto de políticas fue necesaria la creación de inmensos aparatos institucionales de planeamiento, control y ejecución, con la participación directa del Estado que, en muchos casos, asumió funciones históricamente desempeñadas por el sector privado. Como consecuencia del crecimiento de la acción del sector público en la agropecuaria, el volumen de recursos y la complejidad de las funciones fueron alargándose sin precedentes. La creación de nuevas instituciones y organizaciones ocurrió en medio de las constantes crisis financieras del Estado y fueron afectadas por ellas. En momentos de menor disponibilidad de recursos los problemas de esa estructura se tornaban agudos: ineficiencia, burocratismo, centralismo, rigidez y politización de las decisiones de carácter técnico.⁵

El crecimiento de la presencia del Estado en la agricultura fue acompañado por una expansión del número de organizaciones civiles dirigidas hacia la defensa de intereses de sectores particulares, generalmente asociados a algún producto de mayor importancia económica, componiendo fuertes estructuras de poder que

⁵ Piñero, M., Nogueira, R.M., Trigo, E., Torres, F., Manciana, E. & Echeverría, R. La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina: evaluación y propuestas para una reforma institucional Banco Interamericano de Desarrollo, Series de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C., 1999.

ejercían presión junto a los gobiernos con el objetivo de obtener y mantener los beneficios de la intervención. Organizaciones de pequeños productores fueron también creadas con el objetivo de obtener apoyo estatal para sus miembros, llevando a la introducción, aunque de forma errática, vacilante y muchas veces con efectos contradictorios, de políticas especiales para proteger pequeños productores.

La crisis económica del inicio de los años ochenta estableció un marco. Sea debido a las crecientes dificultades encontradas para seguir financiando déficits de las cuentas internacionales o a la escalada de procesos inflacionarios y del déficit público, la política económica y las acciones del Estado pasaron a ser cada vez más dominadas por preocupaciones de corto plazo, reduciendo sensiblemente el espacio para la utilización de instrumentos de planeamiento de medio y largo plazo. El elevado *status* conquistado por las organizaciones de planeamiento, formulación y ejecución de políticas dirigidas a la agropecuaria fue fuertemente afectado por el nuevo ambiente económico, dislocándose el poder de decisión para los Bancos Centrales y Ministerios de Hacienda.

A lo largo de la crisis de los años ochenta, fueron introducidos cambios sucesivos en la orientación y manejo de las políticas agrícolas para adecuarlas a cambios en las condiciones macroeconómicas. A pesar de la creciente dificultad para operar los varios instrumentos políticos, especialmente aquellos relacionados a subsidios, el modelo institucional de intervención no fue adecuadamente alterado para encuadrar en la nueva coyuntura, generando una creciente incompatibilidad entre los requisitos básicos para operar las políticas y las restricciones consecuentes de la crisis económica. El mantenimiento, a pesar de formal, del modelo anterior, colocaba al Estado en la incómoda posición de prometer lo que no podía cumplir y de ser cobrado por lo que prometía. El mantenimiento de las funciones implícitas en el modelo anterior, en franco descompaso como los límites impuestos por la política económica, producía un choque continuo entre los responsables por la política macroeconómica, las políticas agropecuarias y las organizaciones civiles. La evolución de ese tipo de situación trajo como consecuencia el deterioro creciente de la acción del Estado, configurándose una clara cuestión de incompatibilidad entre medios y fines, que se agravaba a medida que eran cerradas las válvulas de escape para arreglar conflictos a expensas de las finanzas públicas. Los instrumentos de política agrícola se volvieron insuficientes para responder de forma eficaz a los principales problemas enfrentados por la agricultura.

En los años noventa, este proceso de deterioro continuó y se tornó todavía más acentuado en algunos países. De un lado, la incapacidad de adaptar los instrumentos a los cambios que ocurrían – particularmente a la apertura comercial y a la integración subregional – introdujo nuevas contradicciones entre la gestión, los costos y los resultados de las políticas agrícolas; de otro, la crisis del sector – como consecuencia de las oscilaciones de precios de varias *commodities*, supervalorización del cambio y ajuste económico de las economías– comprometió todavía más la capacidad de intervención del Estado. Este comprometimiento se consolidó en un momento de reestructuración económica y social del sector agropecuario, que pasaba, y todavía pasa, por profundas transformaciones: mayor complejidad de la producción, crecientes articulaciones agroindustriales, cambios tecnológicos cada vez más significativos, emergencia de nuevos actores sociales con mayor capacidad de organización y gestión, modificaciones en la viabilidad de distintas producciones, cambios en la demanda y en los mercados.⁶

En este nuevo contexto ganan espacio nuevas concepciones, acciones y actitudes, donde productividad, costo y eficiencia se imponen como reglas básicas para sobrevivir en un mercado cada vez más competitivo y globalizado. Ajustarse a este nuevo contexto, adoptando nuevas formas de organización y actuación, pasa a ser entonces prioridad absoluta para los agentes económicos. El ambiente competitivo impone a los agentes la adopción de nuevas formas de organización y actuación. Los efectos son contradictorios a corto y medio plazo, pues al mismo tiempo que se abren nuevas perspectivas se colocan también problemas y desafíos. En este contexto, competiría al Estado enfrentar las nuevas cuestiones. El Estado, antes “protector” e

⁶ Piñero, M, et al., Op. Cit. 1999

intervencionista, debe asumir posturas menos defensivas, desreglamentando actividades y creando condiciones para la acción de la concurrencia en los mercados. Mientras, el conjunto desarticulado de organizaciones del sector público, dirigidas hacia problemas específicos y utilizando instrumentos obsoletos de intervención, se mostró incapaz de responder adecuadamente a las nuevas demandas. Por parte de los productores agropecuarios se exige, sobretodo, un grande esfuerzo de adaptación. Es necesario tener conciencia de las debilidades estructurales y transitorias de la unidad de producción familiar, conocimiento del mercado, dominio de informaciones y capacidad para interpretarlas y transformarlas en propuestas y acciones estratégicas, adecuadas a la nueva realidad.

La presuposición de que la apertura de los mercados conduce toda la sociedad a niveles más elevados de bienestar no ha encontrado soporte empírico suficientemente fuerte. El liberalismo recrudence la competencia entre individuos, que se volvieron desiguales por un pasado marcado mucho más por la violencia de que por fuerzas de mercado, abriendo camino para que los ricos se apropien de toda la riqueza. O sea, el punto de partida ya presenta una repartición desigual de recursos, que tiende a hacerse cada vez más desigual cuando no se les conceden, a los menos dotados, condiciones para que se vuelvan competitivos.

En América Latina, y en todo el mundo, la globalización ha sido acompañada por una fuerte diferenciación social. La concentración de poder político y económico ha dejado a los gobiernos más expuestos a las presiones de los movimientos sociales por reformas. Estos movimientos han focalizado a la salud, la educación, los niños, los derechos de los trabajadores, la ayuda humanitaria, los derechos sociales y económicos, los derechos femeninos y otros derechos humanos, así como a la protección ambiental y otros aspectos.⁷ Todos tienen buenas razones para ser simpáticos a la demanda de los trabajadores rurales por los derechos sobre la tierra.

En el nuevo contexto en que se encuentran las economías latinoamericanas, se hace patente la necesidad de implementar modelos de desarrollo adecuados a las transformaciones vigentes. En este proceso de transición, se torna indispensable la creación de nuevas instituciones, políticas focalizadas, infraestructura adecuada, recursos humanos calificados y articulaciones sociales que fortalezcan las capacidades y faciliten las acciones colaborativas. Por su parte, la elevación del bienestar y de la calidad de vida, la superación de la pobreza y construcción de sociedades más justas constituyen condiciones necesarias para el desarrollo equitativo y para el aprovechamiento racional de los recursos naturales.⁸

Para los que formulan políticas de combate a la pobreza rural, y los propios movimientos sociales, se tornó imperativo revisar el carácter asistencialista del Estado. Como ya fue indicado, los instrumentos tradicionales de política agrícola perdieron su eficacia. Además de eso, la nueva orientación de la política económica adoptada por la mayoría de los países rechaza, por lo menos en teoría, la utilización de instrumentos que interfieran, mas allá de ciertos límites, en el funcionamiento del mercado y estén controlados por el Estado. La propuesta es exactamente reducir el papel del Estado y atribuirle al mercado, en toda su extensión, un papel más relevante en la orientación de los movimientos de la economía. Se reconoce, sin embargo, que el mercado apesenta fallas en lo que respecta a la oferta de muchos bienes y servicios, justificando la intervención gubernamental. Así, además de políticas que se destinen a desarrollar y ampliar el alcance de los mecanismos de mercado, es necesario considerar las limitaciones de los mercados ya sea por sus fallas o por los resultados socialmente indeseables que su funcionamiento puede producir.⁹

En la gran mayoría de los países, se vive hoy un período de transición en el cual conviven nuevos y viejos instrumentos de intervención. Los nuevos instrumentos procuran, por un lado, recuperar y fortalecer el funcionamiento del mercado y, por otro, atender las reivindicaciones de los sectores sociales excluidos por la

⁷ Barraclough, 1998

⁸ Piñero, M, et al., Op. Cit. 1999

⁹ de Janvry, A, Key, N., Sadoulet, E. Agricultural and Rural Development Policy in Latin America: New Directions and New Challenges. University of California at Berkeley, 1997.

"vieja" política y/o que se encuentran vulnerables delante de ambientes cada vez más competitivos. En un primer momento, los gobiernos transfirieron para el sector privado, total o parcialmente, muchas de las +tradicionales funciones de la agricultura y posteriormente pasaron a desarrollar políticas y programas orientados hacia el fortalecimiento de los pequeños agricultores rurales, sea a través de acceso a créditos, tierra y agua, o a través de políticas de carácter social que amplían su competitividad tales como educación, calificación profesional, salud, asistencia y estímulo a su organización.

Los desafíos presentes en el nuevo ambiente institucional son inmensos. Del punto de vista económico, el gran desafío es promover la reestructuración del aparato productivo para que, en el contexto actual, este pueda asegurar el crecimiento sostenible; del punto de vista social, el gran desafío es superar las graves carencias que alcanzan a parte significativa de la población de los países latinoamericanos; del punto de vista político, el desafío es darle poder a los pobres para que puedan de hecho ejercer su ciudadanía.

El cambio en el ambiente institucional tiene doble implicación para las políticas de combate a la pobreza. Por un lado, un conjunto de beneficios, asociados al sostenimiento de la estructura de poder que impedía la implantación de políticas efectivas de combate a la pobreza, están siendo removidos, lo que abre camino a la introducción de instrumentos para darle poder a los pobres rurales. La política de reducción del gasto público, al ser implementada, destruye fuertes resistencias políticas al combate de la pobreza rural. Por otro lado, los pequeños productores deberán también estar más expuestos a un mercado cada vez más competitivo. Se encuentra dentro del rol de las nuevas directivas la creación de condiciones para que estos productores sean inseridos competitivamente en el mercado. Se trata ahora de combatir la pobreza usando políticas y programas que aseguren más y mejor acceso a los necesarios medios de producción y que conduzcan a la modernización y al aumento de la capacidad productiva de las pequeñas explotaciones agrícolas.

2.2. El Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay: disciplina para el diseño y el uso de instrumentos de políticas agrícolas y rurales

El Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay estableció reglas para el uso de los instrumentos de política agrícola, convirtiéndose en la principal referencia a ser seguida para el diseño y operación de las políticas agrícolas en los países pertenecientes a la OMC. Sus principales disposiciones, resumidas y comentadas abajo¹⁰, abarcan las disciplinas relativas al uso de instrumentos de apoyo a la producción doméstica, a los sistemas de protección comercial y a los estímulos a las exportaciones.

En relación al apoyo a la producción doméstica, el Acuerdo estableció un recorte de 20% en el valor de las transferencias de renta a favor de los productores agrícolas. Para calcular el valor de las transferencias fue creada una Medida Global de Ayuda (MGA), aplicada a todos los productos beneficiados por las transferencias de renta provocadas por las medidas de política consideradas sujetas a recorte.

El Acuerdo estableció con bastante detalle una lista de instrumentos y líneas de política que, si cumplidos determinados criterios, no entran en el cálculo de la MGA, quedando por lo tanto exentos del recorte de 20%. La lista, conocida como *green box*, o caja verde, incluye los servicios gubernamentales prestados a la agricultura en general (pesquisa, entrenamiento, extensión, inspección, comercialización, infraestructura), los existencias relacionados a la seguridad alimentar, la ayuda doméstica, los programas agrícolas relacionados a las políticas de medio ambiente y de desarrollo regional y varias formas de pago directo a los productores (Ver Anexo 1).

¹⁰ Para más detalles sobre el tema, ver Buainain, A. M. e Fonseca, R. B. O Acordo Agrícola da Rodada Uruguai: Perspectivas para a América Latina In: Delgado, N. (org.) *Liberalização Comercial e Integração Regional em Agricultura após a Rodada Uruguai*, Rio de Janeiro, Ed. Forense e Ed. Da UFRRJ, 1997.

En cuanto a los sistemas de protección comercial, el Acuerdo estableció que todas las medidas de frontera que no fueran derechos aduaneros típicos deberían ser convertidas en tarifas. Todos los derechos aduaneros inclusive los resultantes de la tarificación deberían ser reducidos en 36%.

En cuanto a las exportaciones subsidiadas, el Acuerdo estableció que las cantidades que las cantidades exportadas con subsidios deberán ser reducidas en 21% y los desembolsos de los tesoros nacionales para el apoyo a las exportaciones en 36%. Estas reducciones deberán ser aplicadas igualmente para cada producto. Las exportaciones concesionales que tuvieran el carácter de ayuda alimentaria internacional quedaran libres de cualquier restricción, salvo aquellas ya establecidas internacionalmente.

Diversas cláusulas del Acuerdo prevén condiciones más amenas para que los países en desarrollo adapten sus políticas agrícolas a las exigencias de la nueva disciplina. Estas condiciones, reunidas en el principio de "tratamiento especial y diferenciado", pueden ser así resumidas. El periodo de implantación de la nueva disciplina fue establecido en 10 años (hasta 2005) y los compromisos relativos al recorte del apoyo doméstico, en los niveles de protección comercial y en los subsidios a las exportaciones fueron fijados en dos tercios de aquellos exigidos para los países desarrollados. La caja verde de los países en desarrollo es un poco más amplia. Las disposiciones del Acuerdo relativas a las existencias relacionadas a la seguridad alimenticia bien como aquellas relacionadas con la ayuda alimenticia doméstica son más flexibles cuando comparadas con lo que se exige de los países desarrollados para reconocer estas políticas como "aceptables". Mientras, en el caso de los países desarrollados, los movimientos de compras y ventas de las existencias de seguridad deben ser hechos a precios de mercado (ítem 3 del Anexo 1), los países en desarrollo podrán mover las existencias a precios administrados, desde que los subsidios resultantes a los productores sean calculados en la MGA.

Adicionalmente, el Artículo 6 del Acuerdo permite excluir ciertas medidas de política del cálculo de la MGA y, por lo tanto, las reconoce como permitidas (ver Anexo 2). En el caso de los países en desarrollo, el Artículo 6 prevé la exclusión (i) de las medidas de apoyo, directas o indirectas, destinadas a estimular el desarrollo agrícola y rural y que son parte integrante de programas de desarrollo, (ii) de los subsidios a la inversión que son colocados a disposición de la agricultura de forma generalizada, (iii) de los subsidios a los insumos agrícolas proporcionados a los productores de bajos ingresos o dotados de recursos limitados y (iv) de todas las medidas de soporte destinadas a substituir el cultivo de plantas narcóticas ilícitas.

El Artículo 6 prevé, además, la exclusión de la MGA de las medidas de soporte doméstico existentes para productos específicos, siempre que la ayuda proporcionada no supere el 10% del valor de la producción del producto en cuestión, y las medidas de soporte incluidas en la MGA, no específicas por producto, siempre que la ayuda proporcionada no supere el 10% del valor de la producción agrícola total del país. Con relación a la tarificación, para los productos cuyas tarifas no estaban consolidadas en el GATT, los países en desarrollo podrán consolidar techos tarifarios en lugar de seguir el proceso de tarificación previsto en el Acuerdo asegurando, aún con el recorte de 24%, una amplia margen de maniobra para administrar sus importaciones. Con relación a los subsidios a las exportaciones, los países en desarrollo, al contrario de los países desarrollados, son autorizados a usar, sin las limitaciones previstas en el Acuerdo, dos tipos de subsidios a las exportaciones: (i) subvenciones destinadas a reducir los costos de comercialización de las exportaciones, incluyéndose ahí los costos de mantenimiento y mejora de la calidad y otros costos de transformación, y los costos de transporte internacional y (ii) subvenciones destinadas a proporcionar tarifas de transporte interno más favorables para productos destinados a la exportación.

Dado que, como vimos, el Artículo 6 permite excluir de la MGA algunas formas de apoyo y subsidios, el cálculo de las transferencias de renta a través de la MGA, en el caso de los países latinoamericanos, condujo a valores bastante bajos o incluso negativos. Como el Artículo 6 permite, además, el uso de cualquier instrumento de política agrícola siempre que el valor de las transferencias de renta a favor de los productores, medidas por la MGA, no exceda 10% del valor de la producción amparada, los países de la región se

encuadran, ciertamente, en la cláusula **de minimis**. Como consecuencia, no solo pueden preservar sus instrumentos de política agrícola (precios, manipulación de existencias y crédito) como cuentan con un amplio margen para aumentar el apoyo doméstico a determinados productos o a toda la agricultura.

El especial proceso de tarifación permitido para los países en desarrollo condujo, en el caso de muchos países de América Latina, al establecimiento de techos tarifarios bastante elevados. Los países integrantes del Mercosur, por ejemplo, establecieron *ceilings* de 55% para los cereales, productos lácteos y carne y de 35% para la mayoría de los demás productos agrícolas importables.

La fijación de elevados grados de protección obedeció a la idea de establecer una especie de salvaguarda contra la caída de los precios internacionales de productos importables concurrentes con la producción doméstica y funcionará como una precaución contra el ingreso de exportaciones subsidiadas en el origen. Y, entretanto, evidente que esta política tarifaria puede ser colocada, en cualquier momento, al servicio de la elevación de precios a los productores, que respetando el límite **de minimis**, pueden hasta ser fijados en niveles más elevados que los precios mundiales.

El recorte de 21% en el volumen de las exportaciones subsidiadas no afectó negativamente a los países de América Latina por el simple hecho de que, en la región, los precios de los productos exportados, en lugar de ser reducidos por eventuales subsidios para competir en el exterior, son elevados por impuestos indirectos que, en muchos casos, no se aplican sobre las ventas domésticas del producto. El Acuerdo, al contrario, además de no vedar la renuncia fiscal relativa a los impuestos indirectos, permite, como vimos, que los países en desarrollo utilicen subsidios dirigidos hacia la reducción de los costos de comercialización y la elevación de la calidad y del grado de procesamiento de los productos exportados.

En síntesis, el Acuerdo asegura para los países de América Latina un radio de maniobra razonable para garantizar precios a los productores, proporcionar ayuda alimentaria doméstica a precios subsidiados, proteger la producción doméstica contra importaciones, estimular el *up grading* de las exportaciones agrícolas, subsidiar las exportaciones vía renuncia fiscal o por medio de tarifas de transportes favorecidas, subsidiar las inversiones realizadas en la agricultura y subsidiar el uso de insumos agrícolas.

Los límites para la utilización de estos instrumentos para componer políticas agrícolas están, por lo tanto, mucho más relacionadas con la restricción fiscal y, en ciertos casos, con las reglas acordadas en el Mercosur que con reglas de conducta multilaterales.

2.3. Mercosur y políticas agrícolas

La condición básica para que una zona de libre comercio se desarrolle sin tensiones y sin conflictos comerciales es que los países que a ella se integran concurren en el mercado ampliado en condiciones que todos ellos consideren por lo menos razonablemente próximas de la igualdad. Esto significa que los países que se juntan al proceso de integración no deben proporcionar apoyo a sus sectores productivos domésticos que los conduzcan a obtener ventajas en los mercados creados por el establecimiento del libre comercio consideradas indebidas por los demás países.

Por esta razón, el Tratado de Asunción tuvo el cuidado, en su Artículo Primero, de anotar que la creación del Mercosur presupone "la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales (...) a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes". Aunque el término "coordinación" sea vago, la idea colocada en el texto del Tratado puede ser entendida como la necesidad de establecer principios y directrices que guíen a los países cuando el diseño de políticas de tal forma que la actuación doméstica de uno no perjudicase a los otros. Esta idea, leída con relación a las políticas de apoyo al desarrollo agrícola y

rural, significa que el apoyo que un país dispense o pretenda dispensar a su agricultura no puede perjudicar a las condiciones de concurrencia consideradas saludables en el interior del bloque.

Aunque haya habido, en el pasado, intentos de establecer principios y directrices que respondieran a esta necesidad de coordinación de las políticas agrícolas entre los países del Mercosur, mucho poco se avanzó en este sentido. Así, como firmantes del Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay, la acción de los países del Mercosur en el campo de las políticas agrícolas y rurales está regida únicamente por las reglas de la OMC, antes comentadas. Esto significa que cada uno de los países del bloque está libre para instrumentar y ejecutar aquellas políticas legalizadas internacionalmente en el marco del Acuerdo Agrícola. La excepción son las medidas de frontera, subordinadas a las reglas de formación y funcionamiento de la Zona de Libre Comercio y de la Unión Aduanera.

Resulta evidente que la disciplina establecida por la OMC para el uso de instrumentos de política agrícola es insuficiente para asegurar aquellas "condiciones adecuadas de concurrencia entre los Estados Partes" dentro del mercado ampliado, previstas en el Artículo Primero del Tratado de Asunción. Esto porque si uno de los países avanzara más que los otros en el diseño de medidas de apoyo interno autorizadas por la caja verde o por el Artículo 6 del Acuerdo Agrícola, se crean asimetrías en la concurrencia por los mercados agrícolas dentro del bloque que pueden dar origen a distorsiones comerciales e a conflictos. Cuanto más dispares las acciones de los gobiernos, cuanto más profunda la intervención y cuanto menos complementares, en el interior del bloque, las producciones agrícolas amparadas por las políticas agrícolas nacionales, mayor el potencial de conflicto.

La preocupación con la posibilidad de ocurrencia de eventos de este tipo ha provocado reflexiones sobre la necesidad de establecer directrices que oriente las acciones de los gobiernos de los países del Mercosur en el ámbito del diseño y uso de instrumentos de política agrícola.

Un documento, preliminar e informal, preparado por técnicos de la Secretaría de Política Agrícola del Ministerio de la Agricultura y el Abastecimiento del Brasil adelanta algunas ideas al respecto. El documento, como no podría dejar de hacerlo, parte del Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay, tomándolo como el marco legal superior que encuadra las acciones de los gobiernos en el ámbito de la intervención en la agricultura. Considera, correctamente, que las políticas sectoriales –en este caso, las políticas direccionadas hacia la agricultura en los países del Mercosur- operan en ambientes económicos, sociales y políticos que imponen demandas y restricciones específicas, propias de cada país, que no pueden ser ignoradas. De esta forma, reconoce que debe existir un cierto margen de maniobra dentro del cual, respetados los parámetros que vengán a ser acordados entre los países del Mercosur, los gobiernos del bloque podrían actuar, apoyando la agricultura y los productores rurales.

En este cuadro, sugiere parámetros, que aunque todavía muy generales, reflejan bien la preocupación con la necesaria coordinación de las iniciativas de política agrícola en los países del Mercosur. La idea, más ambiciosa, que está por detrás de estas reflexiones iniciales, es la de ajustar las disciplinas de la OMC a las posibilidades y necesidades de los países del Mercosur, tratando de constituir un conjunto de reglas de conducta que, en lenguaje diplomático, podría denominarse OMC Plus.

Las sugerencias son organizadas en tres grupos que reúnen las políticas agrícolas según el tratamiento que recibieron en el Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay: políticas incluidas en la MGA y por lo tanto sujetas a recorte, políticas enmarcadas en el Tratamiento Especial y Diferenciado (Artículo 6) y políticas excluidas de compromisos (caja verde). Vamos a detenernos aquí únicamente en aquellas líneas de política agrícola que presentan mayor potencial para la incorporación de componentes con la finalidad específica de combate a la pobreza rural.

Entre las políticas que deben ser computadas en la MGA, el documento sugiere que los programas de apoyo a la comercialización deben ser concebidas con la clara preocupación de minimizar los efectos sobre los mercados pero resalta la necesidad de privilegiar las acciones de apoyo a pequeños productores. En cuanto a las políticas englobadas en el Tratamiento Especial y Diferenciado (Artículo 6), el documento considera que los países del Mercosur deben tener, individualmente, total libertad para aplicarlas. Destaca, específicamente, los programas de crédito subvencionado, dirigidos a los pequeños productores, citando como ejemplo el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar, conducido por el Ministerio de la Política Fundiaria y del Desarrollo Agrario del Brasil. Considera también legítimo que los países del Mercosur desarrollen programas de crédito subvencionado para las inversiones en el medio rural que sean, conforme establece el Artículo 6, de disponibilidad general para la agricultura. En relación a las políticas que componen la caja verde, el documento considera que los programas de seguro de los ingresos agrícolas son legítimamente aplicables por los países individualmente, debiendo aceptarse el aporte de recursos públicos en los pagos debidos cuando de la ocurrencia de eventos que afecten generalizadamente el país o sus regiones agrícolas. Considera también legítimos los programas de reconversión productiva estructurados para dar respuesta a los problemas generados por el proceso de integración regional. Destaca, en este ámbito, la existencia de un gran espacio, hasta ahora poco explorado, para actuación conjunta de los países del Mercosur en el intercambio de experiencias nacionales sobre el tema y en la búsqueda de experiencias y, principalmente recursos en otros países.

El documento se encierra con dos interesantes sugerencias para el establecimiento de nuevas áreas de cooperación entre los países del Mercosur en el ámbito de la agricultura. La primera es la creación de un foro permanente para el intercambio de informaciones sobre asuntos relacionados con el tema "políticas públicas para la agricultura", que exploraría las experiencias nacionales y aquellas de otros países. Aquí se encajarían no solamente las ya mencionadas preocupaciones con la reconversión productiva sino también todas aquellas relacionadas al tratamiento a ser dado a los pequeños productores. La segunda es la creación de mecanismos permanentes de consulta, teóricamente con la participación del sector privado, para se analizar estrategias regionales frente a las situaciones presentes en los mercados de productos agrícolas. Estos análisis tendrían el sentido de detectar las tendencias de los mercados y establecer estrategias comunes, persiguiendo explorar mejor la competitividad de la producción regional y desarrollar mercados para productos agrícolas a ser ocupados por la marca "Mercosur". Los países definirían los mecanismos de ubicación de recursos, públicos o privados, y la forma de gestión para alcanzar las metas definidas por producto. Esta idea, aún no explorada, podría reducir los conflictos localizados que impiden un mejor relacionamiento en el área agrícola dentro del bloque y contribuiría para uno de los grandes objetivos del proceso de integración: hacer del bloque una efectiva plataforma productiva y de exportación de productos agrícolas.

3. POLÍTICAS DE COMBATE A LA POBREZA RURAL

En esta parte son examinadas las tendencias recientes de la orientación que viene siendo adoptada para diseñar y ejecutar políticas de combate a la pobreza rural. Son analizadas algunas líneas e instrumentos de política y, cuando pertinente, a lo largo del texto son destacados ejemplos de programas y proyectos dirigidos directa o indirectamente al combate a la pobreza rural, en ejecución en los países del Mercosur. La intención es mostrar experiencias nacionales de políticas de combate a la pobreza, proporcionando material para fundar el intercambio de experiencias, uno de los objetivos del Programa Fida-Mercosur.

La complejidad y la permanencia de la pobreza rural ha colocado serias interrogantes sobre cuáles serían las mejores, más efectivas y más rápidas formas de combatirla. Así como el problema que pretenden enfrentar, las políticas de combate a la pobreza rural son también complejas. Como muestra el Cuadro 1, el combate a la pobreza requiere acciones en diversas áreas relacionadas con las necesidades de los pobres rurales, diferenciadas y dirigidas para públicos específicos, envolviendo y exigiendo la articulación entre diferentes instituciones públicas, privadas y, eventualmente, del llamado tercer sector y que, para potenciar mutuamente

sus efectos, deben ser ejecutadas simultáneamente¹¹. Para proyectar y ejecutar con éxito un conjunto tan amplio de acciones, es necesario procurar aprender con el pasado y valerse de las experiencias recientes de otros países.

3.1. Descentralización de las políticas, participación y empoderamiento

Entre las muchas lecciones del pasado, es importante registrar la existencia de un fuerte consenso alrededor de la idea de que el fracaso de muchos proyectos de desarrollo rural durante las décadas anteriores puede ser explicado, por lo menos en parte, por la combinación de excesiva centralización de las decisiones, ausencia de la capacitación local (*local capacity*) e inadecuada participación de las comunidades involucradas. Muchos países en desarrollo están descubriendo, ahora, que las comunidades rurales, debidamente fortalecidas (*empowered*), pueden conducir esfuerzos de desarrollo local, eventualmente, hasta con mayor éxito que las agencias estatales.

En los años setenta, en un esfuerzo para extender los beneficios del desarrollo para la población rural, se trató de enfrentar el problema de la pobreza rural por medio de los conocidos Proyectos de Desarrollo Rural Integrado (PDRI) que trataban de enfocar el problema con una visión multisectorial. La experiencia con los PDRI dio origen a diversas críticas sobre su proyecto e implantación que apuntaban, entre otros aspectos, el fracaso en el involucramiento de la población local en los procesos que exigían su participación y *the failure to build capacity*. Por otro lado, se constató que programas altamente centralizados tornaban las agencias gubernamentales ejecutoras, incapaces de responder a las demandas de la población local. El enfoque de desarrollo rural integrado fue abandonado a favor de enfoques más tradicionales. La experiencia reciente en diversos países en desarrollo ha mostrado que programas de descentralización de políticas públicas que son acompañados por esfuerzos en el sentido de dar más poder y autonomía de decisión para las comunidades locales, pueden mejorar los resultados de las políticas de desarrollo rural.

El proceso de descentralización implica la transferencia de derechos y responsabilidades de las agencias del gobierno central para instituciones locales. Dependiendo del grado de descentralización alcanzado, la participación de diversos órganos y niveles de gobierno puede crecer de forma bastante positiva para agilizar el desarrollo de los proyectos. Salud y educación pueden ser responsabilidad de Secretarías y/o Ministerios específicos, que descentralizan sus acciones para las instituciones locales. No se descarta la importancia de organizaciones no gubernamentales o incluso empresas privadas que prestan servicios de asistencia técnica. El sistema bancario puede asumir una función crucial, no apenas como agenciador de crédito sino también, por ejemplo, en la evaluación de la viabilidad económica de los proyectos. Los bancos privados, en general, se rehusan a conceder créditos para pequeños productores rurales, pero los bancos estatales, dadas sus funciones de desarrollo y su amplia red de agencias, pueden alcanzar gran importancia en ese proceso.

¹¹ En Chile, el Programa Red Prorural parte exactamente de la constatación de que las actuales formas de intervención no están produciendo resultados que mejoren en forma sustantiva la situación de los pobres rurales porque se verifica un bajo nivel de coordinación y articulación de las instituciones pertinentes. El Programa Red Prorural constituye un buen ejemplo de construcción de sinergias entre organismos públicos, sector privado y organizaciones de la sociedad civil para el combate a la pobreza rural. Otro ejemplo interesante de coordinación inter-institucional en la conducción de acciones de combate a la pobreza rural son los esfuerzos de Bolivia en la implantación de la Política Nacional de Desarrollo Agrícola y Rural dirigidos a fortalecer la capacidad de gestión del MAGDR y consolidar los programas y proyectos de desarrollo agrícola y rural en un conjunto más consistente de intervenciones. En Argentina, el PROINDER y en Brasil el PRONAF cuentan con componentes que tienen objetivos semejantes. Ver parte 4.

**CUADRO 1
INSTRUMENTOS DE POLITICAS DIFERENCIALES**

FINALIDAD	GRUPO OBJETIVO	INSTRUMENTOS DE POLITICA
1. Dar acceso a la tierra	Infrasubsistencia	Reforma agrária Riego Colonización Fondo de tierras (créditos) Concentración de minifundios
2. Regularizar la tenencia de la tierra	Todos	Legalizar la propiedad Incentivos a la no fragmentación
3. Generación de empleos	Infrasubsistencia Subsistencia	Fomento a la agricultura empresarial Obras públicas Industrias localizadas en el medio rural Forestación Turismo Rural Artesanías
4. Mejorar la inserción en los mercados del trabajo	Infrasubsistencia Subsistencia	Capacitación y entrenamiento especializado Fijación de salarios mínimos Legislación laboral Seguridad social obligatoria
5. Elevar productividad e ingresos campesinos	Subsistencia Estabilidad Suprasubsistencia	Investigación agrícola Transferencia de tecnologías Créditos Riego Forestación
6. Mejorar las relaciones de intercambio (insumos y productos)	Subsistencia Estabilidad Suprasubsistencia	Legislación antimonopolios Promoción a la organización campesina Crédito a la comercialización Información de precios Regulación de precios Inversiones en desarrollo agroindustrial Infraestructura de acopio y transporte Caminos rurales
7. Mejorar las condiciones de vida de la población rural	Todos	Inversiones en salud, educación, caminos, agua potable, vivienda, tecnología y comunicaciones, centros culturales y transporte de personas
8. Seguridad alimentaria de estratos sociales deficitarios	Infrasubsistencia	Canasta de alimentos básicos subsidiada Subsidios directos en dinero Distribución de alimentos a grupos más vulnerables Alimentación escolar

Fuente: Echeñique, J. "Métodos para la caracterización y el análisis de la heterogeneidad estructural de la agricultura y la formulación de políticas diferenciales". FAO/RLAC. Doc. PLAN-21, Santiago, 1992.

Existen controversias sobre las ventajas y desventajas de la descentralización. Entre sus ventajas son señaladas: más fácil acceso a informaciones locales, mayor control de la comunidad y mayor capacidad de atender a las necesidades específicas. Las comunidades no son homogéneas, existiendo diferencias en términos de tamaño, etnia, edad, género, cultura y otras que afectan los programas de combate a la pobreza. La participación de los pobres – particularmente grupos marginalizados, como indígenas y negros – en las decisiones locales hacen gran diferencia en la determinación de los resultados de los programas. Las instituciones locales tienden a ser más responsables en sus acciones relacionadas con la población local, teniendo mayores incentivos para usar informaciones que mejoren el desempeño de los programas. La descentralización facilita también la obtención de información sobre quien es realmente pobre¹².

A pesar de los argumentos favorables, existe una grande preocupación en cuanto a la posibilidad de un modelo descentralizado ser capturado por las élites locales, no interesadas en garantizar el éxito de los programas. El éxito de una política de descentralización depende, en gran medida, de la extensión en que los programas y su estructura de gobernabilidad sean controlados por la red de poder local, no identificada con los pobres. No es raro que ocurra la captura de los programas de desarrollo y de combate a la pobreza por los individuos mejor posicionados en la comunidad, que controlan políticamente las instituciones locales encargadas de la gestión de los recursos y de las acciones descentralizadas. Esos agentes pueden ser los primeros, si no los únicos, beneficiarios directos, dejando al público-meta marginalizado del proceso de desarrollo. En estos casos, el poder central debe formular un conjunto de reglas que establezcan los límites de las acciones locales. Aún cuando el poder central establece reglas que impiden la participación directa de los individuos ricos como beneficiarios estableciendo, por ejemplo, límites de ingreso– puede todavía existir espacio para fraudes. No es raro que las élites locales, controladoras de los recursos, admitan la población pobre, o sus líderes, en el sentido de desviar recursos. Eso ocurre con mayor probabilidad donde la comunidad no está organizada, y la sobrevivencia de los pobres depende de los activos, principalmente tierra, de los ricos. En estos casos el poder central, a través de un sistema de control y evaluación, debe redimensionar sus reglas y activar sistemas legales de penalización, además de crear mecanismos de empoderamiento de los pobres, como estímulos a la organización, formación de lideratos y elevación del grado de educación¹³. La creación de consejos locales, tales como consejos municipales de educación o de política agrícola y rural, para definir políticas y estrategias de uso de los recursos, puede ser recomendado como mecanismo de implementación del empoderamiento¹⁴.

En el proceso de descentralización debe haber criterios claros de distribución de los recursos para los gobiernos e instituciones locales. Las comunidades más pobres y necesitadas no son necesariamente aquellas que se encuentran mejor organizadas, técnica y políticamente, para reivindicar recursos. Las comunidades más ricas se encuentran mejor preparadas para ejercer presión y poseen organizaciones experimentadas en captación y gestión de recursos. Así, la explicitación de criterios es fundamental para que se evite un error de *targeting*. Tales criterios pueden ser basados en indicadores de pobreza (salud,

¹² FIDA Rural poverty reduction 2001: the challenge of ending rural poverty New York : Oxford University Press, 2001.

¹³ Fida Op. Cit. 2001

¹⁴ Diversos programas presentados en la parte 4 estimulan la organización y la participación de los beneficiarios, buscando crear formas de gestión compartida de los programas y proyectos. Un buen ejemplo es el PRODERNEA (Argentina) en el cual la selección y aprobación de los proyectos a ser financiados es realizada por un Comité Provincial de Asistencia Técnica y Crédito, que cuenta con la participación de los beneficiarios. Además, el PRODERNEA prevé el acompañamiento de proyectos productivos representativos, procurando conocer posibles desvíos y establecer sus causas. Otro ejemplo interesante, por el alcance del proceso de participación, es el Programa "Cédula da Terra" (Brasil) en el cual grupos de trabajadores sin tierra se organizan en una asociación (en un proceso, por tanto, de auto selección de los beneficiarios), escogen las tierras que desean adquirir y, una vez realizada la adquisición con financiamientos proporcionados por el Programa, deciden sobre la distribución de las parcelas entre ellos y sobre la estrategia productiva a ser seguida.

educación, nivel de ingreso, etc.), calculados para municipios o regiones. Sin embargo, no basta el gobierno central definir los criterios y potenciales beneficiarios. Las comunidades carentes deben ser estimuladas a competir por los fondos, siendo necesario dotarlas de capacidad de organización, gestión y formulación de proyectos. Las organizaciones no gubernamentales pueden tener un papel decisivo en la creación de esas capacidades.

Las posibles interacciones entre el gobierno central, la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales e instituciones populares deben ser examinadas antes de implementarse una estructura descentralizada. Es importante identificar si la participación de esas instituciones amplía la capacidad de los pobres, de capturar los programas y su beneficio, evitando desvíos de recursos para las élites o lideratos corruptos. Para que los pobres puedan participar y controlar el proceso, es necesario no apenas construir y fortalecer sus organizaciones, sino también crear mecanismos efectivos de participación. El proceso de redemocratización y la difusión masiva de la educación ha contribuido para destruir jerarquías, creando nuevas bases para la cooperación. Es esencial que los pobres sean incentivados a participar de los procesos decisivos a través de asambleas comunitarias y sean provistos de informaciones sobre los recursos que les fueron disponibilizados, sus aplicaciones y opciones de gasto.

Las agencias encargadas de la gestión de los programas, deben preocuparse en construir mecanismos institucionales que garanticen el control del proceso por la mayoría de los miembros de la comunidad y deben estar atentas para casos de corrupción y desvíos de recursos con la complacencia de los pobres. Existe el peligro de los dirigentes de las agencias locales, o líderes de beneficiarios, controlen el uso de la información y de los recursos en beneficio propio o de las élites locales. A los pobres son presentadas pocas opciones: aceptar sin discusión un proyecto cerrado de inversión, crédito y gastos sociales; o quedar fuera del programa y no tener acceso a ningún beneficio. En tales circunstancias, los pobres estarían dispuestos a aceptar proyectos mal formulados, con valores superestimados y la colocación ineficiente de recursos que, a pesar de insostenibles a mediano y largo plazo, resultan en beneficios circunstanciales. La alternativa, menos deseable del punto de vista del individuo, sería permanecer en su estado de pobreza. Situaciones como esas ocurren donde las organizaciones de los beneficiarios son frágiles, no poseen capacidad de discutir el proyecto en condiciones de igualdad con el gobierno o sus representantes. No es deseable que la participación popular en las discusiones que definirán el proyecto se limite a algunas consultas a lideratos locales o pocos productores individuales.

3.2. Diseño y ejecución de políticas de combate a la pobreza rural

3.2.1. Acceso a la tierra, regularización y titulación

La existencia de una estructura latifundista concentrada, con tierras ociosas, conviviendo lado a lado con el desempleo crónico de la fuerza de trabajo, revela la incapacidad de la sociedad para crear mecanismos que permitan colocar eficientemente su disponibilidad de recursos. La reforma agraria es un instrumento utilizado para corregir esas distorsiones. Su éxito puede ser medido por la capacidad de elevar el nivel de bienestar de la sociedad, a través de la mejor distribución posible de los recursos disponibles. Algunos podrían argumentar que la reforma agraria no sería necesaria para llevar a cabo esta tarea. De cualquier manera, las grandes propiedades ociosas podrían tornarse grandes propiedades productivas, como de hecho ha ocurrido en varios países latino americanos en los últimos treinta años. Por otro lado es posible argumentar, que difícilmente las grandes propiedades serían capaces de generar el mismo número de puestos de trabajo generados por las pequeñas propiedades familiares. Al contrario, la expansión del número de grandes propiedades ha eliminado empleos rurales. Eso se contrapone a los millares de empleos que han sido creados por programas de reforma agraria en varios países (Brasil y Colombia, por ejemplo). En Brasil, en años recientes, millares de individuos ultrapasaron la línea de pobreza después de obtener acceso a la tierra por ese mecanismo. Ese contingente no habría sido absorbido por la expansión de los sistemas de producción de grandes

propiedades, que generalmente utilizan el monocultivo, cuya viabilidad económica depende de la adopción de tecnologías que economicen mano de obra.

Otro argumento a favor de las intervenciones de carácter redistribuidor, se basa en la evidencia empírica de que la desigualdad social y la concentración de riqueza frena e impide el desarrollo de las comunidades (desarrollo local)¹⁵. El resultado es el vaciamiento de la vida rural y la concentración espacial de los beneficios del desarrollo en las metrópolis y en algunas ciudades medianas, cuya capacidad de generación de empleo y de absorción de mano de obra parece haberse agotado. En ese contexto, la reforma agraria, cuya muerte había sido anunciada en 1978 por Lehmann (*The Death of Land Reform*) y otros, vuelve a la agenda política y recobra credibilidad como estrategia e instrumento de promoción del desarrollo y de combate a la pobreza en la mayoría de los países de América Latina.

Independiente del modelo institucional e instrumentos utilizados, cualquier política fundiaria tiene como objetivo modificar la tenencia, distribución y uso de la tierra. En general los modelos son asociados al instrumento de política utilizado para recaudar la tierra. Esto es una grosera simplificación de la realidad, ya que es posible concebir modelos radicalmente distintos, los cuales utilizan el mismo instrumento de recaudación de tierra, ya sea la expropiación, la adquisición de tierras en el mercado, la asignación de tierras fiscales o la reestructuración de áreas privadas.

El modelo tradicional de reforma agraria tiene como su principal instrumento la desapropiación, por interés social, de áreas productivas no utilizadas, cuyo tamaño supera un determinado límite. Ese mecanismo se basa en la idea de que la redistribución de tierras tiene un carácter conflictivo y, por tanto, se justifica la desapropiación como forma de realizar la transferencia forzada de tierras sobre dominio de latifundistas para los trabajadores rurales sin tierra. Se asume la hipótesis de que los grandes propietarios no tendrían interés en negociar la liberación de sus tierras, lo que determinaría una intervención judicial para imponer la recaudación y fijar una indemnización, si esta estuviera reglamentada¹⁶. A pesar de necesaria, en determinadas situaciones, la utilización de ese modelo puede tener características no deseables desde el punto de vista de la formulación de política: mayor costo de transacción (costos jurídicos, que sumados al valor de las indemnizaciones, pueden superar el valor de mercado de la tierra); imposibilidad de captar los movimientos de caída del precio de la tierra; mayor tiempo entre la identificación de las tierras y el asentamiento de productores; necesidad de una pesada máquina burocrática; estímulos indirectos a la ocupación ilegal de propiedades (justificada por la poca agilidad del proceso); menor atención al desarrollo productivo del asentamiento (la máquina burocrática es presionada para atender las demandas emergenciales de acceso a la tierra); y acumulación de un pasivo de infraestructura y servicios sociales básicos. En los modelos tradicionales de reforma agraria por desapropiación, el estado asume las funciones de recaudar y distribuir tierras, además de ayudar, con recursos financieros y técnicos, para la implantación y consolidación de los asentamientos. Esa centralización eleva considerablemente los gastos administrativos. Los inaccesibles trámites burocráticos / jurídicos y la necesaria asistencia para la instalación y consolidación de asentamientos, exigen actividades de fiscalización, inspección, pagamentos, crédito, auxilios, asistencia técnica, etc. Todo este proceso requiere un número muy grande de profesionales calificados, que reciben salarios elevados.

Para alcanzar el público sin tierra, con la rapidez necesaria y menores costos, es necesario un conjunto variado de políticas y mecanismos alternativos de recaudación de tierras. Un proceso descentralizado, puede contribuir en el sentido de minimizar los problemas presentados por los mecanismos tradicionales de redistribución de tierras y, así superar la pobreza rural de forma sustentable y rápida. La reducción de la

¹⁵ Veiga, J.E. (1998) "Pobreza Rural, Distribuição de Riqueza e Crescimento: a experiência brasileira". Artículo presentado en el Seminario Internacional: Distribución de Riqueza, Pobreza y Crecimiento Económico. NEAD-World Bank. 14-17 julio de 1998, mimeog, 20p.

¹⁶ Teófilo, E. et al. (1998) "Diretrizes para a Política de Desenvolvimento Agrário. Brasília, NEAD.mimeog.

burocracia y la eliminación de extensas disputas judiciales son fundamentales para disminuir costos y tiempo, liberando recursos para aumentar el número de beneficiarios. Aunque recientes, las experiencias de reforma agraria por la vía de mercado en Brasil y Colombia ofrecen algunas lecciones.

En 1994, fue aprobada en Colombia una nueva ley, permitiendo un proceso más descentralizado para atender las demandas de los trabajadores rurales. El gobierno pasó a conceder recursos a fondo perdido para la compra de tierra. Después de un comienzo, marcado por serios problemas operacionales, el programa fue reestructurado en el sentido de transferir recursos directamente para las comunidades locales e incentivar la creación y funcionamiento de consejos municipales, que serían una precondición para que los municipios se tornen ilegibles para recibir recursos de la reforma agraria. En Brasil, la reforma agraria por la vía de mercado ganó dimensión a partir del lanzamiento del programa piloto "Cédula da Terra", en 1998¹⁷. El programa brasileño está direccionado a la población comprendida por trabajadores rurales sin tierra y productores con insuficiente área de tierra para asegurar su subsistencia y procesos sustentables de acumulación.

Al contrario de la intervención tradicional, la cual es marcada por fuerte autoritarismo, centralización y paternalismo burocrático, la reforma agraria por la vía de mercado es descentralizada. Algunos criterios generales para el proceso de redistribución de tierra son establecidos, siendo concedidos empréstitos en condiciones especiales para financiar iniciativas de los propios beneficiarios. Esos empréstitos están dirigidos fundamentalmente a cubrir el costo de compra de la tierra, estableciéndose un límite de precio para cada hectárea y para el total de recursos concedidos.¹⁸ Los propios beneficiarios, por medio de su asociación, son responsables por tomar decisiones sobre la selección de la tierra, la negociación de su precio, cómo la tierra será distribuida entre las familias, la definición de las actividades agrícolas a ser implementadas y las inversiones a ser realizadas. El gobierno no debe seleccionar directamente los participantes, sino apenas definir características básicas de los potenciales beneficiarios y las condiciones de acceso. Los empréstitos para adquisición de tierra deben ser concedidos directamente a las asociaciones de productores, que pasan a tener autonomía para promover la autoselección de los beneficiarios y definir la estrategia productiva. La asociación debe asumir las obligaciones financieras, las cuales son de responsabilidad mutua de sus miembros. Se espera que estas características del proceso creen incentivo y condiciones para colocar más eficientemente los recursos.

El acceso a la tierra es el primer paso para romper el ciclo de la pobreza, pero no es suficiente. La presencia de un entorno económico desarrollado – dotado de mercado consumidor, infraestructura física y social, agroindustrias, estructuras de comercialización, etc. – han sido factores importantes para el éxito de muchos proyectos de asentamiento. Esas condiciones están ausentes en las regiones más pobres y, en general, no es posible crearlas a corto plazo. Así, la distribución de tierras debe venir acompañada de un conjunto de políticas que viabilicen la sustentabilidad de las actividades económicas a ser desarrolladas. En un proceso descentralizado, el gobierno central puede transferir, para las organizaciones locales, la ejecución de ese conjunto de políticas complementarias, aumentando la eficiencia en el uso de los recursos. Por ejemplo, la ejecución y supervisión de obras de infraestructura (carreteras, escuelas, irrigación) que viabilicen las actividades productivas y la vida social del asentamiento pueden ser transferidas para estados y municipios.

¹⁷ Ver parte 4.

¹⁸ En el programa brasileño, si el precio negociado para compra de la tierra está abajo del límite establecido, la diferencia se convierte en recursos a fondo perdido para inversiones comunitarias (corrales, pozo artesiano, represas, electrificación, máquinas y equipamiento agrícola, etc.). En el programa colombiano, inicialmente el gobierno concedía 70% del valor de compra de la tierra a fondo perdido. Los recursos no podían ser usados para inversiones complementarias. Esa rigidez creó incentivos para la colusión entre compradores y vendedores con el objetivo de elevar los precios de la tierra, dividiendo el sobreprecio entre ellos. Así, el valor concedido a fondo perdido era suficiente para cubrir 100% de su valor real. Como resultado, el precio de la tierra adquirida por ese mecanismo quedaba encima del precio pagado por el INCORA a través de intervención directa. Ver Deininger, K. (1999) *Making Negotiated Land Reform Work: Initial Experience from Colombia, Brazil and South Africa*. Paper for discussion.

El mecanismo descentralizado posee la ventaja de involucrar las instancias gubernamentales locales en el proceso de reforma agraria. Por un lado, prefecturas y gobiernos estatales pasan a colaborar con recursos humanos, físicos y financieros, complementando los recursos transferidos por el gobierno central. Por otro lado, recursos del gobierno central, que antes eran destinados a estas actividades, pasan a ser destinados a la propia expansión de la reforma agraria. Además de eso, es posible reducir gastos con auditorías y supervisión, debido a que la descentralización aumenta el control social sobre el uso de los recursos. La suma que los gobiernos, central y locales desembolsarán a fondo perdido, dependerá de cuanto ellos estén dispuestos a conceder, en términos de subsidios, en la operación de compra de tierras y en la creación de condiciones de sustentabilidad económica de los asentados.

El mecanismo de acceso a la tierra vía mercado, por no ser conflictivo, dispensa buena parte de la estructura administrativa / jurídica típica de la desapropiación. Se delega a la asociación de productores, la función de encontrar la tierra y negociar su compra. El gobierno local puede ser llamado a participar, acompañando la negociación e interviniendo en caso de imperfecciones, tales como, falta de experiencia en negociación o información sobre el funcionamiento del mercado de tierras. Así, el papel del Estado pasa a ser más normativo de que ejecutivo. No se elimina la posibilidad de acciones ejecutivas por parte del gobierno local, que puede proveer asistencia técnica e infraestructura. En ese caso, por estar involucrado en el proceso, la administración local se torna más comprometida.

Al descentralizar la selección de los beneficiarios y la elección de la tierra, el mecanismo ofrece ventajas sobre el modelo tradicional de reforma agraria por desapropiación. Por un lado, la selección de la tierra no es dominada por el conflicto, dispensándose más tiempo e importancia al examen crítico de sus cualidades productivas (disponibilidad de agua, fertilidad, acceso a los mercados, vegetación, etc.). Por otro lado, la selección de los beneficiarios, al ser realizada por medio de la evaluación, que el propio grupo hace respecto a los participantes, asegura mayor comprometimiento de los seleccionados con el éxito del emprendimiento. La estructura de gobernancia debe ser construida de forma a transferir, para los beneficiarios y para las comunidades, poder de decisión e incentivos que los hagan también responsables por el éxito o fracaso de los proyectos.

La reforma agraria por la vía de mercado presenta puntos críticos. En primer lugar, debe haber un mercado de tierras, donde las informaciones sean transparentes y no exista propietario o grupos de propietarios capaces de imponer precios. Es posible que apenas en algunas regiones, o coyunturas económicas específicas, haya oferta de tierras a precios compatibles con el que se espera de un mercado concurrencial. El carácter cultural de la propiedad de la tierra relacionado a símbolo de poder o riqueza, o reserva de valor, impide el funcionamiento adecuado del mercado. Mismo en situaciones de crisis económica, cuando se pudiera esperar que el precio de la tierra cayera, las transacciones pueden simplemente no existir. Los propietarios resisten a la venta o pueden fijar precios elevados, dado su poder de monopolio. En esas situaciones, es posible que los nuevos instrumentos no funcionen adecuadamente y que la desapropiación por interés social sea la única alternativa.

En segundo lugar, existe el riesgo de que la descentralización del programa de reforma agraria y la recaudación de tierras por la vía de mercado beneficien mucho más los propietarios que a los trabajadores rurales. En muchas regiones, la estructura de poder político local está fuertemente determinada por los grandes propietarios de tierras. Con el fin de neutralizar posibles desvíos en el uso de los recursos, es importante que, en programas descentralizados, las asociaciones sean estimuladas a negociar condiciones de adquisición que les sean favorables. Sin embargo, para la mayoría de los pobres rurales la tierra asume un valor que trasciende el valor económico, representando la realización del "sueño de la tierra propia" y del "pedazo de suelo". La "ansiedad" por tener acceso a la tierra puede llevar a la aceptación de imposiciones extra-mercado y de opciones no sustentables. El factor tiempo es crucial en el proceso de negociación y, dadas las condiciones de pobreza, puede no operar a favor de los pobres.

En tercer lugar, el sistema de condicionantes y penalidades puede no ser eficaz en el sentido de ofrecer barreras o crear mecanismos de autocontrol. Por ejemplo, la exigencia de una organización de productores como condición para tener acceso a los recursos, por sí sola, no garantiza el monitoreamiento efectivo de los participantes. En sociedades pautadas por el elevado grado de individualismo es difícil encontrar organizaciones de productores unidas y estables. En condiciones de pobreza, existe una situación favorable para crear este tipo de organización para tener acceso a los recursos. Una vez obtenidos los recursos, nada garantiza que las asociaciones tengan la estructura institucional necesaria para garantizar su uso eficiente.

En cuarto lugar, las relaciones entre el sector público y el sector privado en varios países de América Latina son marcadas por la sólida tradición de ruptura de contratos que, muchas veces, los transforma en un juego de engaños, aumentando la probabilidad de que ocurra la selección adversa. El gobierno define reglas sabiendo que no tiene condiciones de asegurar su vigencia y la otra parte las acepta sabiendo que no precisará cumplirlas. De una manera o de otra, el acuerdo es rehecho a espaldas del Tesoro. Una cuestión pertinente es valorar en que medida esa "tradición" de no cumplimiento de los contratos afecta el comportamiento de los agentes involucrados.¹⁹

Finalmente, mismo donde el mercado de tierras no presenta grandes imperfecciones, existe todavía el peligro del precio de la tierra elevarse por encima de lo deseado, debido a la propia presión de demanda ejercida por el programa. Dependiendo del volumen de los recursos involucrados, puede haber expansión, de la demanda por tierra, suficientemente grande para provocar una alta de precio. En este sentido es preciso calibrar la oferta de recursos y/o destinarlos a regiones donde exista una adecuada oferta de tierras.

Es importante decir que la falta de información sobre el funcionamiento del mercado de la tierra, la falta de experiencia en negociación, el monopolio de la tierra y la visión a corto plazo, pautada por las necesidades inmediatas, pueden anular las ventajas ofrecidas por los instrumentos de reforma agraria vía mercado.

El conjunto de instrumentos de política agraria que permiten el acceso de los pobres a la tierra no se resume a la recaudación y distribución de tierras. En muchos países, un significativo número de pequeños productores rurales tiene acceso a la tierra, pero no poseen títulos formales. Esto crea incertidumbre en cuanto a la continuidad de acceso, desestimulando inversiones y llevando al uso erosivo de los recursos naturales. Además de eso, la ausencia de titulación impide el acceso a políticas especiales, como el crédito, dado que la tierra no puede ser utilizada como colateral. Mientras varios países poseen programas de titulación que están dirigidos a solucionar esos problemas, otros aun poseen mecanismos de registro que desestiman el uso formal del mercado de tierras. En general, los costos asociados con la obtención del título es muy alto, excluyendo los pobres, que no pueden pagarlos, y los ricos, que tratan de evitarlos.

Existen varias razones para mantener un adecuado sistema de registro legal de propiedades y un buen registro a él asociado.²⁰ En primer lugar, modelos formales o informales de titulación, así como de tenencia, son mecanismos eficientes de evitar un elevado costo de transacción e impedir que los pobres sean sometidos al poder de mercado de los grandes propietarios rurales. En segundo lugar, ese sistema es fundamental para comprender la situación agraria y planificar cualquier reforma. Los procesos que envuelven reasentamiento de colonos, expropiación de tierras, unión o división de parcelas y concentración parcelaria, por ejemplo, resultan en cambios de los derechos de propiedad existentes. En este sentido, el sistema de registros permite conocer derechos obtenidos en el pasado, certificar o contestar derechos alegados por las

¹⁹ Buainain eSouza Filho ((1998) *Procera: Impactos produtivos e capacidade de pagamento*. Texto para Discusión. Convenio FAO/INCRA) colectaron varias declaraciones de mutuarios del Procera – un programa brasileño de crédito para asentados de la reforma agraria – que confirman que los agentes llevan en cuenta la hipótesis de la renegociación en el momento de tomar sus decisiones. Muchos beneficiarios tomaban el crédito asumiendo, anticipadamente, que no tendrían que pagarlo.

²⁰ FAO (1996) *Los levantamientos Catastrales y el de la Propiedad de la Tierra*. Estudios Sobre Tenencia de la Tierra 1. Roma: FAO.

partes involucradas, además de garantizar con precisión nuevos derechos que son creados. Un buen sistema de registro garantiza seguridad de tenencia y disminuye la posibilidad de conflictos y controversias. Permite que las transacciones relacionadas con la tierra se efectúen con seguridad, con rapidez y a bajo costo y hace menos necesaria la ayuda de abogados y otros intermediarios profesionales. La recaudación de tierras se torna menos costosa y más ágil, no perdiéndose tiempo con interminables luchas judiciales por falta de un histórico o por la facilidad con que se puede forjar documentación falsa.

El registro de los derechos facilita aún la concepción de crédito agrícola, especialmente para pequeños agricultores. Permite obtener crédito con mayor facilidad y probablemente a menor costo. Para asentados de la reforma agraria, por ejemplo, el contrato de concepción de uso de la tierra, o el otorgamiento de título de dominio, es condición para tener acceso a las líneas de crédito subsidiado para costeo e inversiones.

Los derechos sobre la tierra son de muchas clases y abarcan desde la plena propiedad al simple derecho condicionado de acceso, que se ejercita en determinados momentos y para ciertos fines. Un registro completo de derechos debe tener en cuenta todos estos derechos, pero en la práctica son pocos los registros tan completos, y la mayor parte de las personas cuando hablan de registros de derechos sobre la tierra piensan solamente en el registro del título, es decir, en los derechos de propiedad²¹. Se debe considerar aún que la titulación individual no es la única opción. Para casos en que la comunidad es capaz de cooperar en la gestión de sus recursos, la propiedad común facilita el acceso al crédito, al seguro y a la obtención de economías de escala, en esos casos, la titulación colectiva puede ser la mejor opción.²²

3.2.2 Acceso al crédito

La mayoría de los pobres rurales se encuentra en condiciones de completa descapitalización, no poseyendo, por tanto, medios adecuados para la implantación de una agricultura sustentable y competitiva. Sin apoyo técnico y financiero, una gran parte de su producción se destina a la subsistencia, comprometiendo la capacidad de pagamiento de posibles empréstitos. Apenas una minoría podría ser capaz de introducirse dinámicamente en los mercados de productos agropecuarios, creando condiciones para un proceso de acumulación y aumento de ingresos. La disponibilidad de recursos financieros es condición necesaria, aunque no suficiente, para permitir que los pobres inicien un proceso productivo rentable y sustentable.

El crédito rural es un instrumento importante para mantener la estabilidad del ingreso y del patrón de consumo de los pobres rurales, los cuales dependen directa o indirectamente de las actividades agropecuarias. La agricultura tiene especificidades que requieren instrumentos de crédito apropiados. De un lado, los ciclos de producción más largos y rígidos dificultan, y en la mayoría de los casos, impiden que se compatibilicen flujos de recetas y de gastos a través de la organización simultánea de varias actividades, cada una en estadios diferentes. Los gastos se concentran en determinadas fases del proceso productivo, especialmente en la siembra, pero los ingresos solo pueden verse después de la cosecha. Esa rigidez y la dependencia de la naturaleza aumentan los riesgos involucrados en la producción agropecuaria, o a las fluctuaciones aleatorias de las condiciones naturales, sea debido a la mayor dificultad para responder a los cambios en las condiciones de mercado.

Estas características tienen dos implicaciones relevantes para la comprensión del papel del crédito: una mayor variabilidad de los ingresos agrícolas y un riesgo más elevado. La mayor variabilidad de los ingresos agrícolas aumenta la dependencia de los productores en relación al crédito, ya que la alternancia de años buenos y años malos reduce la capacidad de autofinanciamiento. Por otro lado, la tasa de interés está directamente correlacionada al riesgo, o sea, un nivel de riesgo más elevado implica en intereses más altos.

²¹ FAO, Op. Ct. 1996.

²² de Janvry et al., Op. Ct. 1997.

De esta forma, no habrá una adecuación entre las condiciones exigidas por los bancos comerciales para realizar empréstitos y las condiciones aceptables por los productores. Mientras que para los bancos un riesgo más elevado requiere tasa de interés más elevadas, para el pequeño productor el efecto sería exactamente lo contrario: un nivel de riesgo más elevado tendría que ser "compensado" por tasas más bajas y reducción de la utilización de recursos de terceros. Para reducir los riesgos y la incertidumbre involucrados en el negocio rural, los bancos exigen garantías, que en último caso pueden alcanzar los bienes del mutuário y sus evaluadores. Como los pobres rurales generalmente no poseen colateral para ofrecer, raramente las instituciones financieras privadas convencionales participan de ese mercado, correspondiendo a los bancos oficiales y organizaciones especializadas, sin fines lucrativos, suplir esa deficiencia.

Las nuevas visiones generadas por la economía de las nuevas instituciones permitieron percibir que otras variables, además de la tasa de interés y del colateral, desempeñan un papel fundamental en el proceso de utilización del crédito. Se trata, en la verdad, de valorar en que medida el contexto en el cual están insertados los productores, y el propio proyecto institucional de los programas de crédito, inducen o no el uso eficiente de los recursos. Los términos de los contratos son determinantes de la actitud de los productores. Apenas para ejemplificar, son tomados dos sistemas que utilizan contratos con especificaciones formales (tasa de interés, plazo, colaterales, etc.) iguales. La única diferencia es que en un sistema los agentes tienen gran dificultad y costos para hacer valer un contrato no respetado por una de las partes, mientras, en el otro sistema, los mecanismos de *enforcement* son ágiles y con costos de transacción bajos. Es probable que los resultados económicos y sociales de la utilización del mismo crédito sean diferentes en los dos sistemas. En el primero, más rígido, donde el incumplimiento no es tolerado, los agentes financieros tendrían más confianza para hacer empréstitos y los mutuarios serían más rigurosos en la selección de proyectos y utilización de los recursos; consecuentemente, el riesgo presente para ambas partes sería más bajo, lo que permitiría una tasa de interés también más baja. La tasa de interés más baja estimularía más inversiones y el sistema crecería. En el segundo sistema, los agentes financieros, conscientes de las dificultades de hacer valer el contrato, tendrían menos "incentivos" para prestar recursos; no prestarían o exigirían una remuneración más elevada para compensar el riesgo más elevado. Muchos productores, conociendo las debilidades del sistema, seleccionarían los proyectos con menor rigor y utilizarían los recursos con nivel de eficiencia más bajo. El incumplimiento sería más elevada debido a la dificultad de hacerse cumplir los contratos y a los riesgos implícitos en proyectos dudosos.

Además de las dificultades para obtener créditos comerciales, o inclusive créditos oficiales distribuidos a través de los canales bancarios convencionales, el propio productor puede no interesarse en utilizar un crédito cuyas condiciones operacionales y financieras no son adecuadas a sus necesidades y especificidades. Las propias instituciones bancarias colocan obstáculos, sea solicitándole a los productores garantías reales, sea exigiendo la compra de servicios adicionales - seguro, manutención de saldos en aplicaciones financieras, etc. - que ellos no tienen condiciones de atender. La literatura viene enfatizando que los costos de transacción²³, para ambas partes, es muy elevado, lo que reduce las ventajas de operación. El *status* de los pobres delante del sistema bancario, en particular en ausencia de registro de la tierra, dificulta aun más el acceso a créditos comerciales o rurales²⁴.

²³ El significado del costo de transacción es naturalmente diverso para cada uno de los agentes envueltos en el contrato de crédito. Para los productores el costo de transacción se traduce principalmente en tiempo y dinero gastado para ir a la ciudad innumerables veces a solicitar, tramitar y recibir el crédito; para los bancos significa gastos con contratos y burocracia, lo que reduce todavía más la ya pequeña margen de lucro en estas operaciones.

²⁴ Para un mayor detalle sobre las condiciones de funcionamiento del mercado de crédito rural, ver Buainain, A., Rello, F. (Ed.). (1995) *Macroeconomía y Políticas Agrícolas: una guía metodológica*. Materiales de capacitación para la planificación agrícola 39. Roma: FAO; Buainain, A. (1997) *Recomendações para a formulação de uma política de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil*. Campinas: Convênio FAO/Incrá. Mimeo; Buainain e Souza Filho (1998) *Procera: Impactos produtivos e capacidade de pagamento*. Texto para Discussão. Convênio FAO/INCRÁ. Brasília; e Stiglitz, J. (1993) *Peer Monitoring*

Programas especiales de crédito han sido creados precisamente con miras a contornar esas dificultades y proveer líneas de financiamiento, costeo e investimento, para los pequeños productores rurales²⁵. El diseño institucional de estos sigue el modelo vigente en prácticamente todo el mundo desde los años 60, lo cual responde a la constatación de que los bancos comerciales no desempeñan satisfactoriamente el papel de agente financiador de las actividades rurales, en particular de los pequeños productores familiares.²⁶ El objetivo principal de los programas especiales es romper con el racionamiento de crédito y asegurar recursos a costos reducidos y compatibles con la realidad de la agricultura. La hipótesis básica es que los mutuarios inviertan en proyectos sostenibles y rentables. La elevación de la productividad y del nivel de ingresos sería suficiente para asegurar no apenas una mayor capacidad de acumulación, y por consiguiente condiciones para pagar los préstamos, como también la elevación del nivel de vida de las poblaciones rurales. Los programas especiales tratan de adaptar, a las condiciones de los productores rurales familiares, tres instrumentos fundamentales de la política de crédito: oferta de recursos, condiciones de pago (tasa de interés y plazos de reembolso) y condiciones de acceso a garantías.

En relación a la oferta de recursos, el objetivo es asegurar un flujo autónomo de recursos, en condiciones especiales, a una clientela específica. Los dos principales mecanismos utilizados son: reglamentaciones que obligan a los bancos comerciales a realizar préstamos al público de productores rurales en las condiciones especiales definidas por el gobierno, y oferta de fondos públicos fiscales para esa finalidad. Se trata de romper compulsivamente con la resistencia de los bancos a canalizar recursos a los productores rurales, reducir el campo de actuación de usuarios locales y fortalecer la capacidad de intervención del estado en las áreas rurales, creando programas e instituciones públicas especializadas en crédito rural.

En relación a las condiciones de pago, el elevado costo del crédito siempre fue apuntado como el principal problema enfrentado por los agricultores, en particular los familiares. La casi totalidad de los programas especiales adopta una política de remuneración bastante blanda y con un alto porcentual de subsidio. La fijación de la tasa de interés preferencial, subsidiada, bien como el establecimiento de otras condiciones especiales de pago y operación del crédito, tiene varias justificativas y aspectos que merecen ser considerados. El primero está relacionado a las decisiones políticas: conceder o no subsidios, en que magnitud y quien asume la responsabilidad. El manejo de la tasa de interés como instrumento de promoción del desarrollo rural y reducción de la pobreza exige la desvinculación entre la tasa de interés y los riesgos y costos (operación y transacción) asociados a los contratos de crédito. Tasas de interés preferenciales implican, por lo tanto, una obligación que debe ser asumido por algún agente. Cual es la magnitud de ese peso y en que medida será transferido para el sector bancario, para los ahorristas o asumido por el gobierno en forma de subsidio, es una decisión de cuño político cuya viabilidad, efecto y sustentabilidad dependerán de un conjunto complejo de factores macroeconómicos, tales como la situación del presupuesto público, el

and Credit Markets. In: HOFF, K., BRAVERMAN, STIGLITZ, J. (Ed.). *The Economics of Rural Organization: theory, practice and policy.* Oxford: Oxford University Press.

²⁵ Varios programas de este tipo se encuentran en ejecución en los países del Mercosur. En su gran mayoría son proyectos de duración determinada, financiados o cofinanciados por organismos internacionales. Merece destaque el PRONAF (Brasil) por sus dimensiones y por tratarse de un programa permanente, parcialmente financiado con recursos presupuestarios. Ver parte 4.

²⁶ El diagnóstico que sostuvo la creación de programas especiales de crédito para la agricultura y pequeños productores es complejo y alineaba una serie de argumentos para explicar la actuación insatisfactoria de los bancos. Entre los factores mencionados, se destacaban el verdadero riesgo envuelto en la actividad agropecuaria, las condiciones especiales de plazo y pago requeridas por los productores rurales, la fragmentación del público meta, los costos más elevados de operación y la fragilidad de las garantías ofrecidas por la mayoría de los productores. Para mayores detalles sobre la creación de las instituciones especializadas en crédito rural ver Buainain & Rello Op. Cit. 1995.

espacio para emisión autónoma de moneda, el nivel de utilización de la capacidad productiva de la economía, etc.

El segundo aspecto está relacionado a los efectos de tasa de interés sobre la producción. El argumento central es que los productores familiares pobres, descapitalizados y con baja productividad, no están en condiciones de tomar recursos a tasas de mercado para realizar inversiones en modernización y en la elevación de la productividad. Por lo menos en la etapa inicial del proceso de acumulación, sus inversiones tienen una gran probabilidad de no ser rentables ni viables si evaluados por la tasa de interés de mercado. Sus rendimientos también pueden no ser compatibles ni suficientes para reembolsar préstamos tomados en condiciones comerciales. De esta forma, se establece un círculo vicioso entre baja acumulación, baja productividad debido a la insuficiencia de recursos (entre otros factores), bajo nivel de ingresos y elevado grado de pobreza, baja tasa de ahorro y por lo tanto baja acumulación de capital. La hipótesis básica de los programas especiales es que la concesión de crédito a tasas especiales rompe ese círculo vicioso, ya que permite a los productores aceptar los riesgos implícitos en la inversión. La conclusión es inmediata: tasas de interés bajas facilitan las inversiones de los productores familiares, llevan al aumento de la productividad e ingresos, y por tanto al desarrollo rural y reducción de la pobreza.

Un tercer problema está relacionado con los plazos de reembolso. Teóricamente, un proyecto solo podría ser financiado si presentara tasa de rentabilidad superior a la tasa de interés. En muchos casos, las tasas de interés pueden ser adecuadas, pero proyectos madurados por mucho tiempo y técnicamente buenos pueden no ser viables debido a la incompatibilidad entre los flujos de ingresos y gastos consecuencia del corto plazo para reembolsar el préstamo. Esta situación es común entre los productores rurales pobres, ya sea debido al elevado nivel de descapitalización - lo que significa que parten prácticamente del punto cero y necesitan realizar poco a poco un conjunto de inversiones múltiples para montar el establecimiento -, ya sea debido a la naturaleza de las inversiones (pecuaria, culturas permanentes de ciclo largo, etc.) o a otros factores, inclusive el tiempo requerido para el aprendizaje y dominio de nuevas técnicas de producción y del ambiente vigente en los mercados modernos. Delante de esta situación, el manejo de los plazos ha sido utilizado por los programas especiales de crédito para facilitar el acceso y utilización de los recursos financieros por su público meta.

Finalmente, los programas especiales de crédito para pequeños productores familiares buscaron reducir al mínimo el llamado *paper work* relacionado a los contratos, así como las exigencias de garantías, la evaluación de los proyectos y el acompañamiento de los resultados. El objetivo es facilitar al máximo el acceso al crédito y remover cualquier posible obstáculo de la manera más directa y simple. El ejemplo más ilustrativo de esa estrategia es el tratamiento de las garantías. Como los pequeños productores tienen dificultades para presentar las garantías requeridas por los bancos, los programas especiales simplemente eliminan esa exigencia, sin tomar en cuenta el efecto de esa medida sobre la dinámica de financiamiento en general y sobre los resultados específicos de cada operación de crédito²⁷.

El éxito de los programas especiales de crédito depende mucho de su institucionalidad. Es necesario identificar mecanismos que incentiven a los productores a aplicar los recursos eficientemente y pagar el préstamo. Además de eso, es fundamental establecer responsabilidades para todos los agentes que intervienen. ¿Cuáles son las "penalizaciones" para los agentes (productores, bancos, técnicos, etc.) en caso de fracaso o desempeño insatisfactorio? Sin un sistema eficiente de incentivos y penalidades se torna difícil trazar buenas perspectivas para el programa, una vez que los resultados productivos y financieros dependen,

²⁷ El PRONAPPA (Uruguay) proporciona crédito para pequeños productores, en condiciones comerciales. Uno de los aspectos que más contribuyó para el éxito del programa fue la creación de un fondo de aval para los financiamientos otorgados, que permitió levantar la clásica restricción de la insuficiencia de garantías para tener acceso al crédito bancario. La exitosa experiencia fue replicada en otro programa de crédito rural. En Chile, los financiamientos proporcionados por el INDAP son, también, cubiertos por un fondo de garantía. Ver parte 4. En el Brasil se estudia la posibilidad de crear fondos de aval para los créditos proporcionados por el PRONAF.

fundamentalmente, de la voluntad de cada agente: la buena voluntad en pagar, el interés del gerente de la institución financiera en los resultados sociales y no apenas financieros, el compromiso del técnico de extensión rural con la causa social. En resumen, es el contexto institucional que debe orientar y condicionar el comportamiento de los agentes y no apenas sus buenas intenciones.

La cuestión a saber es si el arreglo institucional sirve de hecho a los intereses de los productores y a los objetivos de los programas de combate a la pobreza. Algunos autores sostiene - con base en evaluación de programas de crédito en varios países - que condiciones muy especiales reducen tremendamente la eficacia de la política, una vez que tanto los productores como los agentes financieros dejan de tener compromisos efectivos con los resultados prometidos en los proyectos (Stiglitz, 1993; Bardhan, 1989; Pischke, 1983). El arreglo institucional que asegura la concesión automática de crédito a determinado público meta, sin cualquier garantía y en condiciones especiales de remuneración, tiende a reducir y relajar la disciplina técnico-financiera y afecta, negativamente, la eficiencia en la utilización de los recursos, en perjuicio del programa y de los propios beneficiarios.

No es poco común encontrar beneficiarios de programas especiales de crédito que, al ser contemplados, consideran el crédito como una donación o que el gobierno concederá una amnistía en caso de insolvencia. Claramente esa imagen reduce los incentivos para el uso eficiente de los recursos. Esto puede significar inclusive la aceptación, por parte de los beneficiarios de proyectos de inversión frágiles; puede también facilitar el "desvío" de los recursos comprometiendo por anticipado la posibilidad de generación de ingresos adicionales para amortiguar el crédito en el futuro.

Los agentes financieros buscan reducir al mínimo el costo de transacción asociado a la concesión de crédito. Cuando esos agentes se transforman en meros repasadores de recursos de fondos oficiales, asumiendo el simple papel de intermediarios entre el gobierno y los beneficiario, no se crea responsabilidad ni interés en evaluar la viabilidad de los proyectos ²⁸. Para suplir esta laguna, puede ser recomendable la creación de comisiones especiales - formada por representantes de los productores, gobierno e instituciones financieras - de evaluación de los proyectos ²⁹. Mientras tanto, existe el peligro de que esas comisiones se transformen en instancias de carácter burocrático y/o político, no aplicando el necesario rigor técnico en la selección de los proyectos y la distribución de los recursos. Sin la participación solidaria de los agentes financieros en la selección de los mutuários y de los proyectos, el resultado final tiende a tener un nivel elevado de ineficiencia que compromete tanto el fondo financiero - que, por sí solo, puede ser desvalorizado debido a las tasas de interés negativas - como los propios objetivos del crédito especial.

Una posible penalización que teóricamente podría inducir una mayor disciplina en el uso de los recursos está relacionada a la pérdida de derechos a los subsidios implícitos y al impedimento de contratación de nuevo crédito en caso de morosidad en contratos anteriores de crédito³⁰. Este tipo de *enforcement*, sin embargo, puede ser insuficiente. La posibilidad de pérdida de crédito futuro, está fuera del horizonte de planeamiento de muchos beneficiarios. Ese tipo de penalidad es ineficiente cuando la morosidad se torna generalizada o cuando se forma la conciencia colectiva de que presiones políticas siempre redundaran en soluciones favorables³¹. El ecuacionamiento de esta cuestión de las garantías asume una papel neurálgico, una vez que

²⁸ En algunos casos, a fin de facilitar el crédito al público meta de productores familiares, instituciones financieras envueltas en programas especiales asumieron el papel de simples intermediarios, sin asumir cualquier compromiso con los resultados y riesgos envueltos con la operación. El resultado es doble: de un lado, la exoneración de las instituciones financieras, de los riesgos y costos de operación, mejora la distribución del crédito al público meta; por otro lado, la reducción de la disciplina financiera y de los mecanismos de selección tienen serias consecuencias sobre la eficiencia en el uso de los recursos.

²⁹ En el PRODERNEA (Argentina), los proyectos son aprobados por comisiones de este tipo. Ver parte 4.

³⁰ El PRONAF (Brasil) cuenta con disposiciones en este sentido. Ver parte 4.

³¹ Una situación de este tipo ocurrió con un programa brasileño de crédito para pequeños productores. Ver Buainain, A. M. e Souza Filho, H. M. Op. Cit. 1987.

los beneficiarios no disponen de inmuebles y otros activos comúnmente utilizados como garantías por el sistema bancario. El desafío es introducir formas innovadoras de garantía, no basadas en activos reales, pero que mejoren la disciplina financiera y estimulen el uso efectivo de los recursos. Se podrán imaginar, como de hecho viene siendo implementado en varios países, mecanismos de garantía eficaces que no están basados en activos negociables en mercado pero si reglas vigentes en la sociedad que prevén sanciones sociales para los transgresores, suficientes para inhibir la actitud negativa y su generalización³².

La experiencia indica que la oferta de crédito automático coloca una serie de problemas. El crédito automático crea artificialmente y/o anticipa la demanda de recursos. Es preciso distinguir entre necesidad y demanda. Se debe reconocer que el hecho de los pobres tener necesidad de herramientas, infraestructura, insumos, etc. no puede ser automáticamente traducido en demanda por crédito. Si el crédito se transforma en un 'derecho', muchos productores toman el préstamo ofrecido en condiciones facilitadas de pago aún antes de estar efectivamente preparados para utilizar los recursos. La falta de un proyecto consistente o poco madurado, o la falta de familiaridad del productor con el mercado, o aún la falta de habilidades técnica comprometen los resultados. En esos casos, es elevada la probabilidad de ocurrir insolvencia. La baja eficiencia en el uso de los recursos no se debe, necesariamente, al buen o mal comportamiento del productor, al desvío de los recursos, o a otras razones éticas o individuales. La baja eficiencia estaría, en muchos casos, asociada a las propias condiciones más generales que determinaron y disponibilizaron los recursos, así como a las condiciones en las cuales los mismos fueron utilizados por los mutuários.

Un buen sistema de crédito debe poseer mecanismos no costosos de obtención de informaciones y selección (*screening*), a fin de evitar la selección de individuos no aptos para las finalidades a que se destinan los préstamos³³. Existen varias alternativas, cuya aplicabilidad depende del contexto social y económico. Seleccionar individuos geográficamente próximos que posean afinidades (parentesco, grupo étnico, etc.) puede ser una alternativa para evitar el costoso y burocrático mecanismo de análisis individual de registros. Lo colateral puede ser dispensado, siendo el *enforcement* establecido por las sanciones sociales vigentes localmente o en el grupo. La inter-relación del crédito con otros mercados es también un mecanismo barato de obtener información y proceder a la selección. El relacionamiento con el comprador de productos, el proveedor de insumos, crea reputación que puede ser usada como mecanismo de selección.

Mecanismos indirectos de incentivos y *enforcement* han sido practicados por agencias gubernamentales y sociedades civiles de crédito. Un posible mecanismo es inter-relacionar la transacción de crédito con transacciones en otros mercados. El prestamista, gubernamental o no gubernamental, puede ser también un comprador local de productos agrícolas, que ofrece insumos (por ejemplo, semillas, fertilizantes, animales para cría) a precios menores, esperando que el uso de esos insumos aumente la productividad, reduzca los riesgos y, por lo tanto, el riesgo de morosidad. Es común también encontrar grandes cooperativas, proveedoras de insumos, agroindustrias y exportadores que proveen insumos y reciben el producto como pago. En periodos o regiones en que existe carencia de crédito formal, ese sistema sustituye al gobierno como proveedor de financiamientos, aunque tenga el inconveniente de incluir costos financieros elevados en la operación.

Comerciantes e intermediarios poseen gran poder de mercado, lo que los lleva a establecer condiciones de comercialización y oferta de crédito que son, en gran medida, causa de la pobreza rural. Al transformarse en compradores y oferidores de crédito tienden a reducir el valor del producto adquirido y a aumentar el valor del préstamo que será deducido en el momento del acierto de cuentas. En esos casos, es recomendable crear mecanismos que faciliten la entrada de otros agentes en el mercado local de créditos y de productos; o crear condiciones de acceso de los productores locales a mercados más competitivos. Mientras tanto, no es fácil

³² Un buen ejemplo, entre otros, es el Grameen Bank de Bangladesh. Ver Gibbons, D. (Ed). The Grameen Bank. 1992 y Stiglitz et al., Op. Cit. 1993.

³³ Stiglitz et al. Op. Cit. 1993

recomendar la intervención directa del gobierno como proveedor de crédito en sustitución a agentes privados locales. En muchos casos, las organizaciones gubernamentales se encuentran en una situación pero para enfrentar el problema de la simetría de informaciones, monitoramiento y *enforcement*.

La formación de grupos y cooperativas de microcrédito ha sido propuesta como alternativa para romper el ciclo vicioso de la pobreza. Existen innumerables ventajas para los pobres al ingresar en estos emprendimientos: aumenta el poder de regateo en relación a fuentes externas de crédito, especialmente el crédito ofrecido por los comerciantes, reduce el costo de transacción para ambos, tomadores y prestamistas, una vez que no es necesario el procesamiento individual del préstamo; cuando el grupo o cooperativa opera en otros mercados, es posible obtener precios mejores para insumos y productos; es posible proveer asistencia técnica con economías de escala; reduce el riesgo de insolvencia, cuando el crédito es de responsabilidad mutua; e incentiva la movilización de economías, pues los grupos dependen de ahorros propios o de un fondo, cuya erosión puede comprometer la viabilidad del sistema.

El riesgo de insolvencia en grupos y cooperativas de crédito puede ser reducido a través de mecanismos mutuos de responsabilidad. Tales mecanismos pueden ser implementados a través de aval mutuo, donde la morosidad de un individuo es de responsabilidad de todos; a todos les serán negados futuros préstamos. Estos instrumentos aumentan la presión para el monitoramiento de los pares y la autoselección. Las organizaciones más exitosas que operan de esta forma son aquellas que comienzan de abajo para arriba, son homogéneas y presentan un grado elevado de organización y articulación³⁴.

Con la disminución o eliminación de los subsidios implícitos en el crédito oficial, muchos productores comenzaron a reivindicar de los bancos gubernamentales la equivalencia de sus deudas en producto³⁵. Por medio de la equivalencia plena en productos, el productor rural, en el momento que contrata su financiamiento, divide el valor del préstamo por un precio de referencia, que puede ser el precio mínimo de garantía del producto al cual se destinan los recursos tomados. El banco aceptará el pago en productos o en dinero, conforme el precio de mercado vigente en el momento del pago. Se el precio de mercado fuera superior al precio de referencia, la liquidación será financiera, o sea, el productor vende su producto en el mercado y liquida la deuda. Se el precio de mercado estuviera por debajo del precio de referencia, algunas opciones podrán ser posibles:

- (a) considerando que el banco es del gobierno, el productor quita su deuda entregando su producto en un almacén credenciado, generalmente asociado a la política de comercialización vigente;
- (b) el productor vende su producto en el mercado y paga parcialmente el saldo deudor con el valor verificado, liquidando su deuda, siendo la diferencia cubierta con recursos del Tesoro;
- (c) ni los bancos ni el Tesoro asumen el riesgo del mercado, o sea, la diferencia entre el precio del mercado y el precio de referencia, pero prorrogan automáticamente la deuda referente a ese residuo para la zafra siguiente³⁶.

Aunque el mecanismo de equivalencia en producto sea suficiente para eliminar los riesgos de mercado incurridos por los productores, no es un instrumento capaz de solucionar los problemas devenidos de la ausencia de *screening* y *enforcement*, o sea, no reduce riesgos para el prestamista. Organizaciones gubernamentales dirigidas hacia la oferta de crédito rural, inclusive microcrédito, han procurado adoptar un conjunto de prácticas para resolver estos problemas (ver recuadro 1)³⁷. Entre estas practicas esta la oferta de

³⁴ Stiglitz et al. Op. Cit. 1993

³⁵ En el PRONAF (Brasil), los tomadores de crédito pueden optar por esta forma de pago. Ver parte 4.

³⁶ Cafani, L. C. Financiamentos formais, alternativos e potenciais para a agropecuária. 6.º Curso de Comercialização de Commodities Agropecuárias, ESALAQ, Piracicaba, 1995.

³⁷ González-Vega, C. *Servicios financieros rurales: experiencias del pasado, enfoques del presente* Economics and Sociology Occasional Paper No. 2530, Department of Agricultural, Environmental and Development Economics, The Ohio State University, Noviembre, 1998.

crédito para propósitos múltiples, procurando atender las diversas necesidades de los domicilios rurales, incluso el financiamiento de actividades no agrícolas³⁸. Se procura conceder una mayor flexibilidad en los contratos, evitando proyectos elaborados sin la debida vinculación con la realidad local. Además, estas organizaciones han reducido los riesgos diversificando sus carteras de crédito, concediendo préstamos para otros sectores, inclusive para actividades típicamente urbanas. Este procedimiento reduce también los costos relativos a la elevada estacionalidad de las operaciones de crédito rural. Para reducir los costos de transacción, se ha procurado simplificar y desburocratizar las operaciones.

Vale resaltar que el crédito no es un instrumento suficiente para reducir la pobreza rural, es apenas un elemento, entre muchos otros, que puede contribuir. Otras políticas públicas afectan directamente el crédito. La titulación de tierras, por ejemplo, amplía el valor de la tierra como colateral y crea condiciones de acceso facilitado al crédito. Proyectos que estimulen la producción de cultivos dirigidos para el mercado, y no para la subsistencia, facilitan la interligación de contratos de venta y contratos de crédito. La creación de infraestructura (almacenaje, carreteras, etc.) contribuye para convertir a la agricultura en una actividad de menor riesgo, reduciendo la importancia de la asimetría de las informaciones en el proveimiento del crédito.

Recuadro 1

Prácticas de Crédito para Hacerle Frente a los Problemas Especiales de las Áreas Rurales

Las organizaciones de crédito que lo están intentando con algún éxito han adoptado las siguientes prácticas para hacerle frente a los problemas especiales de las áreas rurales:

- a) Atienden la *demanda global* de servicios financieros del hogar-empresa. No prestan exclusivamente para agricultura, sino para múltiples propósitos y se esfuerzan por ofrecer otros servicios financieros (Patten y Rosengard, 1991). Reconocen la fungibilidad de los fondos y miden la capacidad de pago del deudor en función de todos los flujos de fondos del hogar. No les interesa dirigir el crédito hacia usos específicos. Los presupuestos de cultivos uniformes no tienen cabida en esta tecnología.
- b) Descansan en las estrategias de *diversificación de ingresos* del hogar. Esta diversificación delegada reduce los peligros de la poca diversificación de sus carteras. Estas mismas estrategias del hogar (empleo no agrícola, migración, cultivo de varias parcelas) contribuyen a enfrentar problemas de estacionalidad y de riesgo sistémico. Una consecuencia es que esta tecnología de crédito no es apropiada para agricultores especializados que no tienen otras fuentes de ingresos.
- c) Descansan en una mayor flexibilidad en el diseño de los contratos pero también requieren una evaluación más individualizada de los sujetos de crédito. Esto los obliga a cobrar tasas de interés más altas que los programas que se basan en el crédito a grupos.
- d) Deben a toda costa buscar reducir los costos de transacciones del deudor, con desembolsos puntuales y oportunos, con procedimientos muy simples, con proximidad a las ferias y puntos de reunión de los productores, con sistemas de pago adaptados a los ciclos productivos.
- e) Manejan el riesgo moral limitando el monto de los préstamos, para inducir una mayor contribución de fondos propios del productor.
- f) Las proyecciones de flujos de caja y la evaluación de los riesgos se basan no solamente en años normales sino también en el peor escenario posible. Además, invierten recursos en entender el riesgo sistémico y contratan oficiales de crédito con conocimientos de agronomía.
- g) Promueven la diversificación de sus carteras con límites a la proporción de la cartera destinada a préstamos para la agricultura. Estos experimentos apenas están comenzando y pasarán años antes de que conozcamos con precisión su verdadera eficacia. Lo más importante es mantener el sendero abierto a la experimentación y la innovación.

Fonte: González-Vega, C. *Servicios financieros rurales: experiencias del pasado, enfoques del presente* Economics and Sociology Occasional Paper No. 2530, Department of Agricultural, Environmental and Development Economics, The Ohio State University, Noviembre, 1998

³⁸ Prácticamente todos los programas de crédito rural presentados en la parte 4 cuentan con líneas de crédito para el financiamiento de diferentes actividades no agrícolas.

3.2.3. Nuevas formas de articulación con el mercado

La venta de excedentes de la producción de subsistencia - sin cualquier preocupación con la calidad y otros atributos mercadológicos del producto - ha encontrado barreras cada vez más crecientes, dados los nuevos condicionantes del mercado. Producir para el mercado se ha convertido en una tarea que exige habilidad de gestión y calificación profesional. Se trata de un desafío sin antecedentes para los pobres rurales, pues no basta tener acceso a activos y créditos, también se deben conocer las necesidades de los clientes y tener acceso a canales restringidos y sofisticados de comercialización. Los pobres rurales poseen un bajo nivel de información sobre los mercados, poca o ninguna experiencia de negociación, y una limitada capacidad organizacional que propicien un acceso ventajoso a esos mercados, siendo sometidos al poder de grandes intermediarios³⁹.

La liberalización comercial expuso a los pequeños agricultores a las fluctuaciones de los precios internacionales y aumentó la incertidumbre del ambiente económico en que operan. Las desigualdades de las condiciones de acceso a los mercados, a la tierra y a determinadas habilidades de gestión de la producción y la comercialización agravan su situación. La liberalización tiende a favorecer a aquellos que ya se encuentran mejor dotados de estos atributos. Con el punto de partida desigual, la liberalización apenas aumenta las diferencias entre ricos y pobres.

En términos de políticas públicas, algunos objetivos deben ser perseguidos⁴⁰. Es necesario remover o reducir las barreras que impiden el acceso al mercado, sea concediendo soportes para inducir el desarrollo de los mercados en áreas más atrasadas, sea facilitando la participación de los pobres en mercados más exigentes y desarrollados. Especialmente en este último caso, es imperativo crear condiciones más equitativas de acceso. Eso puede ser llevado a cabo por medio de políticas que faciliten el acceso a la tierra, capital, tecnología y capacitación en el área de gestión.

Bolsones de pobreza rural se localizan en áreas de baja densidad demográfica, o lejos de los centros consumidores, lo que impone costos elevados de transporte y barreras físicas para alcanzar el mercado. Incluso cuando existen centros urbanos próximos, estos son caracterizados en general por bajos niveles de ingreso de sus habitantes, limitando el tamaño del mercado. Productores próximos a grandes centros consumidores poseen una aparente ventaja frente a aquellos localizados en áreas remotas. Mientras tanto, los mercados de las grandes ciudades son más exigentes, siendo necesario adoptar sistemas productivos y de comercialización que huyen a las características vigentes en áreas de pobreza rural. Es necesario tener escala, ofrecer productos de calidad, estandarizados y ser sistemáticos en la entrega a intermediarios, grandes redes al por menor o agroindustrias. El pequeño productor, poco capitalizado, no es capaz de ofertar individualmente en tales condiciones. Cuando él tiene capacidad de producir a precios competitivos, su débil posición en la cadena productiva/comercial lo obliga a transferir gran parte de los ingresos generados para los demás eslabones, impidiendo su capitalización y sometiéndolo al ciclo de la pobreza.

La naturaleza del acceso al mercado condiciona los sistemas de producción adoptados por los pobres. La proximidad de centros urbanos de mayor poder adquisitivo, con presencia de agroindustrias, infraestructura de transporte, etc., aumenta la posibilidad de un productor adoptar tecnología moderna y compatible con sus recursos. Dos aspectos de la producción, ambos inter-relacionados, se muestran relevantes en este contexto: la tecnología agrícola y la inserción de la actividad productiva en el mercado. Existen evidencias de que las formas de articulación comercial- con cooperativa, agroindustria, intermediario tradicional, etc.- tienen un fuerte impacto tanto sobre la eficiencia en la utilización de los recursos como en la capacidad de generación y retención de ingresos. Por ejemplo, productores que se encuentran próximos a agroindustrias pueden ser

³⁹ FIDA Op. Cit. 2001

⁴⁰ FIDA Op. Cit. 2001

integrados como suministradores, determinando la naturaleza de su sistema de producción⁴¹. La existencia de estos canales consolidados de comercialización y procesamiento de la producción, bien como de toda la infraestructura de soporte, establece un *cluster* competitivo, del cual el pequeño productor puede formar parte de forma ventajosa. A pesar de continuar existiendo pesadas transferencias de ingresos hacia otros segmentos de la cadena productiva, el ingreso monetario obtenido por el pequeño productor, por medio de esa forma de integración, puede ser más elevado y estable que en su ausencia. En áreas donde estas ventajas no son ofrecidas - y el productor no tiene otra alternativa a no ser vender excedentes de producción para estrapelistas - el ingreso monetario derivado de la producción agrícola es más improbable.

En áreas remotas, el aspecto físico establece una seria barrera al acceso a los mercados. Grandes distancias, falta de carreteras o carreteras mal conservadas elevan los costos de transporte, reduciendo a un nivel ínfimo la parte de los ingresos que sobra para los pobres. Comunidades en áreas de baja densidad demográfica, o de bajos ingresos, generan poca demanda por insumos y tienen muy poco para vender. Comerciantes e intermediarios no estarán motivados a operar en esas áreas, excepto con la perspectiva de ganancias elevadas. Esto se empeora con la baja relación valor/peso de los productos que los pobres producen y venden. Muchos productos agrícolas son perecibles, exigiendo técnicas e inversiones relativamente elevadas para almacenarlos o procesarlos, para entonces transportarlos a grandes distancias. Es fácil encontrar grandes diferencias de precios entre regiones que pueden ser atribuidas a las dificultades de transporte.

Una política dirigida hacia la construcción o mantenimiento de carreteras tiene un impacto directo sobre las condiciones de transporte y acceso a los mercados. Además, algunos impactos indirectos no pueden ser omitidos. Buenas carreteras mejoran las condiciones de acceso a la educación, pues facilitan el desplazamiento de alumnos y profesores. El acceso a la educación, especialmente a la educación direccionada para la formación profesional, es fundamental para la creación de capital humano, otro requisito para mejorar las condiciones de acceso al mercado. Además del acceso a los servicios de educación, las carreteras facilitan el acceso a servicios de salud, servicios de ampliación, y permiten reducir el costo de adquisición de insumos, todo esto contribuyendo a mejorar las condiciones de participación de los pobres en los mercados de productos agrícolas y no agrícolas.

Dadas las condiciones desiguales entre ricos y pobres para enfrentar el mercado, las medidas de liberalización llevadas a cabo por los gobiernos - especialmente en las áreas de precios y comercialización agrícola - han contribuido para exacerbar las transferencias de ingresos de los productores para intermediarios y consumidores. Muchos productores eran dependientes de organizaciones gubernamentales, que adquirieron su producto siempre que el precio de mercado estuviese por debajo de un precio mínimo de referencia. En general eso hacía a costa de transferencias del sector público, que adquiría el producto sin las mínimas condiciones para almacenar y transportar. Miles de toneladas de granos, adquiridos por el gobierno, se perdían debido a la falta de infraestructura de transporte y almacenaje. El proceso de liberalización procuró aumentar la eficiencia en la comercialización y salida de los productos agrícolas por medio de estímulos a la participación privada. Se suponía que la retirada del Estado crearía ciertas condiciones de entrada de intermediarios privados en el proceso de comercialización, los cuales se encargarían de arcar con los costos de cargamento de la zafra, atraídos por las posibles ganancias. Los gobiernos asumirían el compromiso de intervención en el mercado solamente cuando los precios estuvieran fuera de determinados límites máximos y mínimos. Creyendo en ese compromiso, el sector privado podría tener la seguridad sobre la rentabilidad de sus operaciones dentro de estos límites, pues no correría el riesgo de intervenciones equivocadas por parte del gobierno, como ocurría en el pasado. A pesar de las virtudes de este modelo (y de la posibilidad de mejorar las condiciones de comercialización en áreas más desarrolladas), en áreas menos dotadas de infraestructura y con mayor presencia de agricultores pobres, la retirada del Estado dejó un vacío. El sector

⁴¹ Los agricultores de un asentamiento del Programa Nacional de Reforma Agraria (Brasil) realizaron una sociedad con una gran empresa avícola para la producción de pollos destinados a la exportación.

privado pasó a concentrarse preferencialmente en áreas con mejor infraestructura, donde los costos de transacción son menores y los productores rurales responden más rápidamente a las exigencias del mercado. En esas circunstancias, la salida del Estado como comprador empeoró la situación de los productores pobres.

Con una mayor participación del sector privado en la comercialización de la zafra, las bolsas de mercaderías ganaron espacios sea como mecanismo de protección contra riesgos sea en la determinación de los precios agrícolas. La presencia de un gran número de compradores y vendedores en las bolsas propicia liquidez para los títulos y la negociación de contratos de entrega futura. De esta forma, es posible reducir riesgos de precios y obtener anticipadamente recursos para financiar la producción. Pequeños productores, individualmente, tendrán grandes dificultades para participar de ese mercado, dadas sus limitaciones - falta de información, aval, atributos de calidad del producto, etc. - y el elevado costo de las transacciones en mercados futuros. Tasas de seguro agrícola y tasas de descuento con aplicadas sobre la venta anticipada de productos. Las tasas de descuento tienen como referencia los intereses del mercado, generalmente más altas que las tasas oficiales de crédito rural. Mientras tanto, asociaciones o cooperativas de productores se encuentran en una mejor posición para negociar y organizar la participación de los pequeños productores rurales en esos mercados. Instrumentos de política agrícola pueden ser accionados, estableciendo tasas de interés y de seguro preferenciales para los productores o sus organizaciones. Los chances de materializarse tales estructuras de comercialización son mayores donde los productores son asistidos con tecnologías que reducen los riesgos asociados a la producción, o donde los compradores tengan un gran interés en crear fuentes seguras de suministro.

El mecanismo de venta anticipada de productos agrícolas no se realiza apenas en las bolsas. Muchas agroindustrias cierran contratos de venta/exportación para sus productos, asumiendo compromisos de entrega con sus clientes. Ellas tiene gran interés en constituir cadenas de suministro propias, realizando compras anticipada de materia prima directamente junto a los productores. La comercialización de determinados productos, como productos orgánicos, frutas y flores, en que el pequeño productor puede presentar ventajas en la producción, tiende a ser controlada por grandes intermediarios, los cuales están interesados en adelantar recursos para mantener un flujo de producción continuo.

Las condiciones desiguales en que los pobres rurales entran y operan en el mercado es en gran medida determinada por la falta de información e incapacidad de organizarse. Ellos no saben porque los precios fluctúan ni cuales son las exigencias del mercado en términos de atributos del producto. No poseen experiencia en negociación y mucho menos la noción de que, si organizados, pueden mejorar los términos de su participación en el mercado. Los servicios oficiales de extensión no están preparados para transferir conocimientos que puedan solucionar el problema. En general, son pasivos y se limitan a transmitir información sobre como producir, pero no sobre como hacer la elección de que producir. Los profesionales no están preparados para hacer análisis de mercado o fomentar el asociativismo.

Donde la organización colectiva está presente, aunque sea solo dirigida hacia la comercialización, la producción para el mercado es más significativa que la producción de subsistencia, el nivel tecnológico es más avanzado y la productividad más elevada. Las cooperativas de comercialización propician a los productores rurales un mayor control sobre la venta de sus productos, permitiendo una mayor apropiación de ingresos que la comercialización con comerciantes privados. Entre sus ventajas se encuentra también la posibilidad de estabilizar precios, organizando el mercado y teniendo mayor facilidad de acceso al crédito. Mientras tanto, la experiencia con cooperativas de productores rurales ha tenido resultados controvertidos. No es raro encontrar problemas relacionados con la incapacidad de gestión, corrupción, nepotismo e interferencia gubernamental. Algunas cooperativas crecen y asumen una posición de monopsonio, pasando a comportarse como agentes privados y ejerciendo poder de mercado por medio de la imposición de precios bajos a los cooperados. Las ganancias de la intermediación son distribuidos entre los dirigentes, que reciben altos salarios o desvían recursos. No obstante, la liberación comercial reforzó la necesidad de organizar a los productores, especialmente la formación de grupos menores, con estructura homogénea, con propósitos bien

definidos, donde la participación efectiva de los miembros del grupo se torna más difícil y el control sobre las decisiones puede ser mejor ejercido.

Las grandes redes de supermercados han ampliado sustancialmente su participación en la distribución de alimentos. Eso ha destruido estructuras de mercado tradicionalmente dominadas por intermediarios y agroindustrias. Diversos subsectores de la producción y el procesamiento de productos agrícolas se encuentran sometidos hoy a un enorme poder de compra de las grandes redes de supermercados que tienden a apropiarse de márgenes de comercialización cada vez mayores. La presión sobre la cadena productiva perjudica al eslabón más débil, que está formado por los productores rurales. Los supermercados procuran organizar redes propias de suministro, contratando a grandes productores, definiendo patrones de calidad y frecuencia de entrega. Las ganancias de escala y reducción de los costos de transacción son enormes. En este proceso, los pequeños productores, desorganizados, son colocados al margen, una vez que se revelan incapaces de adecuar sus sistemas de producción a los nuevos patrones. Mientras tanto, cuando organizados en cooperativas o asociaciones, con apoyo de crédito y asistencia técnica, se pueden tornar competitivos. Asociaciones o cooperativas pueden legalmente firmar contratos de suministro con grandes compradores y asumir algunas funciones de coordinación en la cadena de suministro.

Se debe estar atento para que no haya una gran dependencia de los productores para con determinados canales de comercialización. Los contratos ofrecidos acostumbran ser precarios, ni siempre son ofrecidas garantías de precio y cualquier mudanza de estrategia de los compradores puede dejar comunidades enteras abandonadas. Cuanto mayor el volumen de inversiones y comprometimiento de activos para dar el frente a las demandas de grandes compradores, mayores serán las garantías y precauciones necesarias. En este caso, la mejor estrategia para los pequeños productores es garantizar primero su subsistencia alimentaria y, posteriormente, ingresar en esos mercados.

Pequeños productores han tenido éxito en su integración con mercados globales a partir de ciertos nichos, tales como productos *fair-trade* y productos con certificación ecológica y social. La liberalización de los mercados ha propiciado oportunidades para la exportación de productos orgánicos, libres de agrotóxicos, para países desarrollados. Por tratarse de sistemas intensivos en trabajo, los costos de producción en esos países son elevados. Varias *tradings*, no raramente articuladas con redes de supermercados, han buscado la construcción de cadenas de suministro en los países menos desarrollados, donde el bajo costo de la mano de obra y de la tierra garantiza competitividad para esos productos. Mientras tanto, para producir dentro de los patrones de calidad exigidos por el mercado, es necesario tener capacidad de gestión, dado que esas prácticas exigen mayor conocimiento de las interacciones biológicas y físico-químicas que ocurren en la naturaleza. La mayoría de los pobres rurales poseen un bajo nivel de escolaridad, dificultando la comprensión de esos conocimientos y exigiendo un fuerte apoyo gubernamental y no gubernamental. Los importadores procuran asociaciones o cooperativas de productores, ofrecen crédito y exigen patrones de calidad. No es raro que ofrezcan garantía de precio, pudiendo los prestamos ser pagos con la venta del producto. Proyectos de esa naturaleza pueden exigir la asociación de organizaciones gubernamentales, o no gubernamentales, con el objetivo de proporcionar entrenamiento a los productores y gerenciar algún órgano/laboratorio certificador de calidad.

Las instituciones públicas locales son, en general, grandes compradoras de productos alimenticios. La merienda escolar y la alimentación servida en hospitales públicos, por ejemplo, son garantizadas con recursos públicos. Muchas prefecturas reciben fondos del gobierno central destinadas para ese fin. En muchos casos, esos productos son comprados de regiones distantes, pagándose elevado costo de transporte, simplemente porque la estructura de producción local, presa al ciclo vicioso de la pobreza, no consigue participar con competitividad de las licitaciones. Son recursos que podrían estar contribuyendo para eliminar la pobreza rural de esas regiones, una vez rotas las barreras que impiden el desarrollo de los productores locales. Cabe organizar esos productores, crear las condiciones de producción necesarias (crédito, asistencia técnica, entrenamiento, etc.) y habilitarlos para participar de las subastas de compra o de licitaciones públicas.

Muchas prefecturas están trabajando en esa dirección, reduciendo los costos de sus compras y contribuyendo para el desarrollo local⁴².

3.2.4. Políticas sociales para la superación de la pobreza

El nuevo ambiente en el cual se mueven las economías y las agriculturas de los países latinoamericanos tienen dos implicaciones sobre el punto de vista social. Por un lado, las políticas de liberalización pueden elevar el nivel de pobreza y provocar problemas sociales. Por otro lado, se amplían las oportunidades para implementar políticas dirigidas a la superación de la pobreza en el nuevo contexto de políticas liberales. Muchas organizaciones no gubernamentales han sido creadas con ese objetivo, desarrollando una red internacional que las han capacitado para tomar parte en el proceso de globalización. Estas organizaciones tienen un gran papel como defensoras de los derechos humanos, de los derechos de género, en la representación de minorías y etnias, y en la protección ambiental. Varias de ellas, con raíces sólidas en los movimientos sociales, ha contribuido para capacitar a los pobres a responder a la globalización económica. Ese debe ser el principal objetivo a ser perseguido por las políticas sociales, superando el asistencialismo que siempre caracterizó las políticas construidas por los gobiernos centrales. No existen controversias en cuanto a la necesidad de capacitar a la sociedad civil, crear habilidad de dialogar e influenciar a los gobiernos para desempeñar un importante papel en la gestión de la vida económica y social.

Existen diferentes tipos de políticas sociales, cada cual con su propio conjunto de temas y problemas. En lugar de tratar de forma generalizada sobre políticas sociales como un todo, en esta sección serán examinados algunos temas específicos.

Educación para los pobres rurales

La educación tiene un papel fundamental en el conjunto de políticas destinadas a combatir la pobreza rural. La literatura y la experiencia de muchos países sustentan que la capacidad de obtener y procesar informaciones y la habilidad en el uso de técnicas agrícolas y métodos de gestión se han tornado importantes y determinantes para ingresar competitivamente en los mercados. Inversiones en capital humano, especialmente educación, es fundamental para obtener tales atributos. Existen evidencias de que el desempeño de determinados grupos de productores rurales o regiones está, en general, positivamente correlacionado a mejores índices de escolarización. La baja escolaridad de la mayoría de los pobres rurales impide el acceso a nuevas tecnologías o demoran su adopción, impidiendo el aumento de la productividad y de los ingresos⁴³. La educación facilita el acceso a la información y aumenta la capacidad de valoración en cuanto a su uso. Se trata de uno de los principales aspectos de la formación del capital humano, pues crea la base para dotar a los pobres rurales de las calificaciones necesarias, ya sea para enfrentar los mercados de productos agrícolas o no agrícolas, o para enfrentar el mercado de trabajo, rural o urbano.

Si existen pocas oportunidades de trabajo y si los pobres no tienen acceso a recursos (tierra, recursos naturales y otros), la educación por sí sola puede no ser suficiente para combatir la pobreza⁴⁴. La educación amplía el potencial de generación de ingresos porque eleva la productividad del trabajo y prepara a los individuos para ejercer funciones mejor remuneradas; permite también que poseedores de recursos obtengan rendimientos mayores por medio de su uso más eficiente. Eso podría llevar a la conclusión de que en centros

⁴² El PSA (Argentina) cuenta con una línea de financiamiento para el fortalecimiento de la producción para autoconsumo en la cual los créditos son pagados con los excedentes de producción que son destinados a organizaciones de la comunidad (escuelas, asilos, hospitales, etc.). Ver parte 4.

⁴³ Souza Filho, H. M. *The adoption of sustainable agricultural technologies: a case study in the State of Espírito Santo, Brazil*. Aldershot, England: Ashgate Publishing Limited, 1997.

⁴⁴ FIDA Op. Cit. 2001

de pobreza rural, donde el suministro de recursos es bajo o mal distribuido y la oferta de empleo es limitada, un programa educacional tendría efecto insignificante. Sin embargo, esa conclusión no es totalmente verdadera, pues políticas que aumentan el nivel de escolarización sirven para empoderar a los pobres, dado que elevan la capacidad de análisis y comprensión de la realidad que los rodea. Donde los indicadores de escolarización aumentan, se inicia un proceso de organización y canalización de reivindicaciones, resultando en mejoras de otras condiciones necesarias para la superación de la pobreza. La comunidad pasa a tomar cuenta de su destino y a ejercer presión sobre las instituciones públicas por mejoras de infraestructura, salud, apoyo a la producción, acceso a la información y más educación.

La implantación de un sistema educacional que atienda efectivamente a los pobres de la zona rural no es una tarea simple y fácil. Un conjunto de cuestiones deben ser resueltas y las soluciones no son universales, varían de país a país y también de comunidad a comunidad. En primer lugar están los recursos físicos y humanos necesarios, tal como la existencia de un local donde una escuela irá a funcionar y la presencia de profesores capacitados. La construcción de los equipamientos físicos es de fácil solución y puede ser de responsabilidad del gobierno local o de la propia comunidad, aunque que los recursos financieros tengan origen en el gobierno central. Se debe evitar que sea hecha una rápida expansión del sistema educacional sacrificando la calidad, especialmente de buenos profesionales de la enseñanza. La oferta de recursos humanos puede ser de difícil solución. En las zonas pobres puede ser difícil encontrar profesionales calificados para ejercer la función de profesor, lo que requiere entrenamiento o importación desde áreas distantes. En zonas rurales remotas, esa situación se agrava, debido a que muchos profesores se dislocan desde pueblos o ciudades próximas y no tienen interés en establecerse en esas comunidades. En esos casos, puede ser necesaria la mejora de las condiciones de transporte. No es raro que ocurran paralizaciones de las actividades en períodos lluviosos debido a las difíciles condiciones de transporte. Esta misma situación ocurre con los alumnos que se dislocan desde sus casas hasta la escuela situada en el pueblo.⁴⁵

Un segundo aspecto está relacionado con los salarios de los profesores, los cuales deben estar de acuerdo con su formación, de lo contrario no se conseguirá contar con buenos profesionales. El presupuesto de prefecturas localizadas en zonas pobres puede no soportar tales costos y, en estos casos, la mejor alternativa es recurrir a transferencias del gobierno central, sin con esto retirar responsabilidades de las instituciones locales. Es prudente dejar en las manos de la comunidad el poder de establecer la política salarial y educacional que mejor atienda sus necesidades. El gobierno central puede ayudar a los gobiernos locales con fondos destinados al pago de los salarios de los profesores.⁴⁶

En tercer lugar, se debe considerar la relativa importancia que los domicilios atribuyen a la educación en general, a la educación de muchachas en particular, que varía de un domicilio para otro, de una cultura para otra. En general, existen costos, monetarios y no monetarios, asociados a la educación que deben ser absorbidos por los pobres, como gastos con desplazamientos, reducción de tiempo de trabajo o descanso, cambios culturales, etc.. Para muchos pobres esos costos pueden ser prohibitivos, especialmente cuando no hay clara percepción de los beneficios del acceso a grados superiores de escolaridad. La escolaridad de niños puede ser perjudicada donde la precariedad de las condiciones de vida está acompañada por la explotación del trabajo infantil. El problema se agrava donde no hay incentivos para que los padres mantengan sus hijos en la escuela. En condiciones de pobreza, los niveles de escolaridad han sido bajos por generaciones y los niños no son incentivados a frecuentar la escuela por muchos años. Las familias no están dispuestas a realizar una inversión, cuyo plazo de maduración y resultados no son claramente percibidos, son

⁴⁵ En Brasil, es común que las zonas cuenten con edificios para escuelas primarias, cuyos profesores residen en ciudades próximas; pero la frecuencia del profesor depende de las condiciones de su transporte, que en determinadas épocas del año, especialmente en períodos lluviosos se torna imposible debido a las pésimas condiciones de las carreteras. Las escuelas de enseñanza media, generalmente se sitúan en centros urbanos, siendo raramente encontradas en las zonas rurales.

⁴⁶ Como ocurre en Brasil por medio del FUNDEF (Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental).

incierto o totalmente desconocidos. Son los padres que deciden o no enviar los niños para la escuela y si darán prioridad para los hijos en detrimento de las hijas. Son ellos que deciden el nivel de soporte e incentivo que darán para sus hijos en sus tareas escolares y actitudes en relación al empleo en el futuro. Así, es importante entender, donde sea necesario y posible, la influencia del comportamiento de los padres, lo que puede sugerir la adopción de una política participativa.⁴⁷

Una otra forma de reducir la evasión escolar – y atacar, al mismo tiempo, el problema de la nutrición – es la distribución gratuita de merienda escolar. Este tipo de política tiene gran impacto social en áreas de extrema pobreza. Para muchos niños pobres, la merienda escolar puede constituir la única comida realizada durante el día. La merienda escolar tiene efectos directos en la capacidad de aprendizaje y rendimiento escolar, pues mejora o patrón nutricional y las condiciones de salud.

Finalmente, es necesario definir el contenido programático que regirá el sistema educacional. Aunque un programa mínimo, comprendiendo áreas básicas del conocimiento, pueda ser definido por el gobierno central, es prudente dejar para la comunidad la tarea de definir aspectos particulares de la educación ligados a la cultura y a la vida de la comunidad⁴⁸. Ese tipo de descentralización permite enfrentar más eficientemente los problemas locales, inclusive atender las demandas en términos de formación profesional. En las zonas rurales, podrá haber, por ejemplo, colaboración entre las instituciones responsables por la educación y el Ministerio de la Agricultura con el objetivo de realizar entrenamiento en técnica agrícola en las escuelas, o con el ministerio de salud, para proveer educación en nutrición, higiene y salud.

Seguridad social y régimen laboral

La contribución de una legislación del trabajo eficiente para la reducción de la pobreza rural es difícil de medir. Numerosas familias de productores rurales, en momentos difíciles de caída en la producción o nivel de empleo, dependen de la pensión recibida por miembros de la familia, generalmente ancianos o viudas, que garantizan la seguridad alimenticia del domicilio. Las condiciones laborales eficientes pueden ayudar a los trabajadores a manejar riesgos asociados con el desempleo, la pérdida de salarios, discriminación, etc. El marco apropiado de la reglamentación varía de país para país, dependiendo del estadio en que se encuentra su desarrollo, su historia y su cultura. Es difícil establecer una reglamentación adecuada para contratos de trabajo, despidos o mecanismos antidiscriminación. A pesar de esas dificultades, la reglamentación puede producir importantes efectos sobre el mercado de trabajo y sobre el bienestar de los trabajadores rurales.

Un conjunto de normas laborales básicas han sido objeto de validación internacional: prohibición del trabajo de menores, trabajo forzado, discriminación y respaldo a la libertad de asociación y de contratos colectivos. Aunque sea necesario considerar los aspectos particulares de cada país, muchos problemas del mercado de trabajo necesitan reglamentación, de entre las cuales se incluyen: salarios mínimos; reglamentación de impuestos sobre nóminas; reglamentación rigiendo la contratación y el despido de trabajadores; normas

⁴⁷ En Brasil, varios gobiernos locales, especialmente prefecturas de grandes centros adoptaron un programa de concesión de bolsas para alumnos pobres matriculados en la enseñanza fundamental. Se trata de un pago (bolsa-escuela) hecho a las familias pobres que se responsabilizan por retirar los hijos menores del trabajo y asegurar que los mismos tengan buen desempeño escolar. El éxito del programa en varias ciudades ha incentivado otras instancias gubernamentales a adoptarlo, inclusive el gobierno federal incluyó recursos para ese programa en su presupuesto para 2001. Ver **Banco Mundial. World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty, Washington, 2000.**

⁴⁸ En Chile, uno de los ejes estratégicos del Programa Red Prorural trata de mejorar la pertinencia de la enseñanza a través de la explotación de elementos diferenciales en los Planes y Programas Educativos establecidos a nivel nacional.

laborales incluyendo las horas laborales, permisos, salud y seguridad laboral, etc.; y reglamentación contra la discriminación.⁴⁹

La legislación laboral y la seguridad social resultan de presiones de grupos sociales o profesionales. Históricamente, los primeros a ser cubiertos fueron los militares, los trabajadores del sector público y los asalariados urbanos. Los grupos ligados al sector de servicios (principalmente empleados domésticos) y al sector rural (trabajadores rurales) son, en general, los últimos en beneficiarse, aunque en muchos países eso aún no se haya verificado.⁵⁰ Debido a ese atraso histórico, los pobres rurales siempre estuvieron en peores condiciones comparados con los pobres urbanos. La ausencia de cobertura de la legislación y de un sistema de seguridad oficial en zonas rurales, asociado a la inestabilidad de los ingresos agrícolas y a las dificultades de acceso al crédito para estabilizar el consumo, obliga a los pobres rurales a trabajar aún cuando están enfermos.⁵¹

De entre las políticas perseguidas en el ámbito del proceso de liberalización está la desreglamentación del mercado de trabajo, aún que en la agricultura, históricamente existen disposiciones menos restrictas y dificultades de fiscalizar su cumplimiento. La cuestión principal es identificar si la reglamentación opera a favor o en contra de los pobres. Es posible que una reglamentación excesiva resulte en menor oferta de empleos, pero es necesario identificar si ese resultado no se debe a otras razones, como las condiciones macroeconómicas. Es necesario un análisis cuidadoso, pues no se puede dejar de reglamentar determinadas cuestiones, como la discriminación de etnias, de género, el trabajo infantil, el trabajo forzado, salarios extremadamente bajos debido a imperfecciones de mercado y la seguridad social mínima.

Las condiciones de vida de los pobres rurales están fuertemente determinadas por la disponibilidad y acceso a servicios sociales, tales como educación, salud y seguridad. La oferta de esos servicios a la población rural ha estado a cargo de distintas instituciones públicas, las cuales están vinculadas a distintos ministerios y no son, necesariamente, tratados como política rural. Ese es el caso de la educación rural y del régimen laboral de los asalariados rurales. Aunque, en algunos países se haya tratado de articular acciones conjuntas entre esas instituciones, en pocos lugares esas tentativas lograron éxito. Eso no significa que el sector rural haya sido abandonado por completo. En la verdad, la sociedad ha reconocido la necesidad de tratar igualitariamente esos problemas que son universales.

⁴⁹ Minorías étnicas sufren discriminación en el mercado de trabajo. La entrada de esos individuos en el mercado de trabajo es dificultada desde temprano en sus vidas. La discriminación social impide que tengan acceso facilitado a la educación y experiencia. Grupos indígenas en Bolivia poseen nivel de educación inferior, menor remuneración y baja tasa de retorno para sus años de educación básica. Coudouel, A., Ezenenari, K., Grosh, M., y Serbune-Bens Protección Social, Borrador para Comentarios, 2000.

⁵⁰ Nitsch, M. y Schwarzer, H. Recent developments in financing social security in Latin America in ISSUES IN SOCIAL PROTECTION, Discussion paper No. 1, International Labour Organization, <http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/publ/discus1.htm#ch21>, 1 July 2000

⁵¹ Brasil posee el mayor sistema de seguridad social de América Latina. La última expansión significativa de su sistema de cobertura ocurrió en la década del 70, cuando fueron incluidos los trabajadores domésticos y rurales. Aún así, en aquel momento, la inclusión de los trabajadores rurales se verificó por medio de un régimen diferenciado llamado PRORURAL/FUNRURAL. Posteriormente, la Constitución de 1988 duplicó todas las pensiones rurales de 0,5 para 1 veces el salario mínimo e introdujo un artículo garantizando que cualquier beneficio relativo a reposición de ingresos debería cubrir ese mínimo. En 1991, en atención a la Constitución de 1988 que determinaba mayor equidad entre el sector urbano y el sector rural, el gobierno incorporó todos los afiliados rurales en el sistema general, definiendo su contribución en 2% de la producción comercializada y concediendo los mismos derechos de los trabajadores urbanos. Antes de 1991, el régimen de cobertura del sector rural era distinto del sector urbano. Los valores de los beneficios del sector urbano eran dependientes de la contribución, basándose en la recaudación de tasas sobre la hoja de pago, mientras en el sector rural los beneficios concedidos a ancianos, deficientes y pensionistas tenían un valor fijo, basado en el salario mínimo.

Generación de empleos agrícolas y no agrícolas

Existe reconocimiento explícito por parte de los gobiernos y de la sociedad civil de que el Estado puede colaborar directamente en la reducción de la pobreza por medio de la generación de empleos que reduzcan el impacto de crisis circunstanciales (frustración de cosecha, seca, etc.) o de políticas macroeconómicas de ajuste estructural. Políticas emergenciales de generación de empleos (frentes de trabajo) pueden ser dirigidas a la construcción de la infraestructura local, como carreteras, irrigación, etc.. Tales políticas tienen el doble impacto para la reducción de la pobreza. En primer lugar, los empleos que serán creados en las obras de construcción contribuyen directamente para la generación de ingresos, aliviando momentáneamente las condiciones de miseria. En segundo lugar, la infraestructura creada puede contribuir con el desarrollo local, permitiendo que los domicilios tengan acceso a nuevas fuentes de ingresos.

A pesar de la importancia del sector público en la generación de empleos de carácter urgente, las políticas deben atender para soluciones sustentables en largo plazo. Tales soluciones pueden estar vinculadas mucho más al soporte social propiciado por el estado de que a sus intervenciones directas en las actividades productivas. Las intervenciones no deben limitarse al fomento exclusivo de actividades productivas agropecuarias. Los domicilios rurales deben ser vistos como unidades multisectoriales, donde es posible y deseable obtener ingresos de trabajo ejercido, dentro o fuera de la propiedad, en actividades industriales y de servicios. Dentro de la propiedad es posible desarrollar actividades no agrícolas, como servicios de turismo, incremento de valor a productos agrícolas, artesanía, actividades industriales intensivas en trabajo, como vestuario y confecciones⁵². La diversificación de fuentes de ingresos de los domicilios rurales es de extrema importancia para la reducción de riesgos y provisiones de recursos en períodos críticos, estacionales o debido a crisis.

El crecimiento de las actividades no agrícolas está, en general, vinculado al propio crecimiento de la agricultura y a intervenciones para proporcionar a los pobres rurales crédito, educación y formación profesional adecuada. Donde la agricultura prospera, también prosperan las actividades vinculadas a la construcción, transporte, comercio y servicios. El conjunto de recursos necesarios para desarrollar tales actividades es diversificado, siendo desaconsejable adoptar políticas que subsidien determinadas inversiones en detrimento de otras. La oferta de micro crédito puede ser indicada para potencializar la explotación de actividades relacionadas con técnicas específicas, a determinados subsectores y a la capacidad empresarial. Además del crédito, se debe identificar otras posibles barreras a la entrada de los pobres en esas actividades, como información sobre tecnología y mercado, infraestructura y formación profesional. Inversiones en capital humano, como programas de alfabetización o formación básica en matemática y contabilidad, pueden romper algunas de esas barreras y mejorar la posición de los pobres en el mercado de trabajo, o también habilitarlos para crear sus propias empresas.

Las posibilidades de desarrollar actividades no rurales son menores donde la agricultura -se encuentra parada, o sea, en áreas donde es mayor la probabilidad de incidencia de pobreza rural. En esos casos, la intervención gubernamental debe ser más directa. Las políticas de desarrollo rural deben priorizar el desarrollo de actividades agropecuarias y contemplar los posibles vínculos intersectoriales para potencializar la generación de empleos.

⁵² En todos los países del Mercosur se observa una clara tendencia de ampliación del apoyo para el desarrollo de actividades no agrícolas en el medio rural. Un buen ejemplo es el Programa Red Rural (Chile) en el cual 5 de los 19 ejes estratégicos están dirigidos específicamente al desenvolvimiento del turismo rural. Ver parte 4. Cooperativas de asentados de reforma agraria en Brasil han producido artículos textiles, pulpa de frutas congelada, leche y derivados empaquetados y listos para consumo, piscicultura, turismo rural en áreas de protección dentro del asentamiento, etc., además de tener muchos de los miembros de las familias trabajando en otras propiedades rurales y zonas urbanas vecinas.

Nutrición y combate al hambre

La cuestión de la nutrición raramente es tratada por una agencia u órgano de gobierno dedicado exclusivamente a esa cuestión. En general, esta es una política de naturaleza social que involucra un conjunto de instituciones gubernamentales, especialmente aquellas responsables por la agricultura, salud, educación y desarrollo comunitario. En gran medida, eso se debe al hecho de que la nutrición afecta y es afectada por otros aspectos do desenvolvimiento rural. Por un lado, la mejoría en las condiciones nutricionales *per sí* es un objetivo importante, pues tiene impacto directo sobre la calidad de vida. Por otro lado, buenas condiciones nutricionales son importantes para alcanzar otros objetivos, especialmente mejores condiciones de salud, aumento de productividad y reducción en los costos con tratamientos médicos, sea para el individuo o para el Estado.

Existe fuerte correlación entre pobreza y mala nutrición. Por eso, las políticas de combate a la pobreza deben estar incluidas en las estrategias que se dirigen a mejorar los patrones nutricionales, y vice-versa⁵³. En el combate a la pobreza rural se debe dar especial atención a la producción de subsistencia con el objetivo de aumentar la cantidad, calidad y seguridad en el abastecimiento de alimentos a nivel de la unidad familiar. Las estrategias adoptadas varían de lugar a lugar, y deben ser compatibles con las condiciones locales físicas y culturales. La producción de subsistencia debe ser acompañada de medidas dirigidas a elevar la productividad, introducir cultivos resistentes y de alto valor nutricional y mejorar las condiciones de almacenamiento⁵⁴. Es importante no promover la expansión de cultivos destinadas al mercado sin considerar la cuestión nutricional. Los productores no deben ser incentivados a aumentar la producción para el mercado utilizando tierra e insumos que puedan comprometer la producción de subsistencia, excepto si el ingreso monetario obtenido es suficiente para comprar alimentos – y que haya disponibilidad local de esos productos. Aún en esas condiciones, es necesario atender para riesgos de mercado – por ejemplo, caída de precios – que podrán comprometer el ingreso monetaria y la sobrevivencia del domicilio. Una estrategia para reducir ese tipo de riesgo es el cultivo de alimentos comercializables, pues pueden ser usadas tanto para el consumo doméstico como para la venta (cuando existen excedentes), al contrario del cultivo de productos no alimenticios destinados al mercado.

Políticas dirigidas a mejorar el patrón nutricional deben venir acompañadas de medidas relacionadas con la educación nutricional, que puede ser provista por varios medios, incluyendo escuelas, clínicas, asistentes sociales de la comunidad y servicios de extensión rural.

4. Políticas, programas y proyectos de combate a la pobreza rural en los países del Mercosur

En los últimos años, en los países del Mercosur, creció el reconocimiento y la presión social sobre la necesidad de crear o reforzar acciones gubernamentales dirigidas hacia aquellas regiones y segmentos de la población que se encuentran en situación de desigualdad y vulnerabilidad frente al proceso de intensas transformaciones en los mercados de productos y factores.

En todos los países de la región se asiste, al lado de declaraciones de intenciones, a la aparición de intervenciones concretas que colocan el combate a la pobreza rural como objetivo principal. Son aquí presentados, a grandes rasgos, algunos ejemplos de políticas, programas y proyectos de desarrollo agrícola y rural, dirigidos al combate a la pobreza, en curso en los países de Mercosur. El diseño de las intervenciones incorpora, aunque con énfasis diferentes según el programa o país considerado, diversas características de

⁵³ FAO. *Guilelines on social analysis for rural area development planning*. Training Materials for Agricultural Planning 34. Rome: FAO.

⁵⁴ El PSA (Argentina) cuenta con un componente (Fortalecimiento del Autoconsumo) que exhibe todas estas características.

las mejores prácticas discutidas en la Parte 3. El examen de estas experiencias recientes de combate a la pobreza rural muestra aspectos, algunos de los cuales ya destacados en la Parte 3, que pueden constituir ejemplos valiosos a ser tomados en cuenta en el diseño de políticas de combate a la pobreza rural.

ARGENTINA

En Argentina, están actualmente en curso, en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), diversos programas destinados específicamente a atender ciertas necesidades de los pequeños productores o que los incluyen dentro de una especificación más amplia. Estos programas integran la Comisión de Desarrollo Rural, cuya creación, en marzo de 1999, representa un importante paso en el sentido de promover una mejor coordinación institucional de las políticas de desarrollo rural. El conjunto de estos programas ha realizado un importante aporte en el sentido de la instalación de la problemática del pequeño productor dentro de la agenda de las políticas públicas.

Previo al surgimiento de los distintos programas de desarrollo rural, prevalecían a nivel gubernamental políticas agrícolas sectoriales o por producto. El primer antecedente de un programa de desarrollo rural en el país fue el Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Noreste Argentino (PPNEA), ejecutado entre 1992 y 1997, con financiamiento del FIDA y del BID. Los alcances y objetivos del PPNEA fueron ampliados, dando origen a un otro importante programa, el PRODERNEA, comentado más adelante.

De los nueve programas en curso, cuatro son orientados específicamente a los pequeños productores: la Unidad de Planes y Proyectos de Investigación y Extensión para Pequeños Productores Minifundistas (Unidad de Minifundio), el Programa Social Argentino (PSA), el Proyecto de Desarrollo Rural de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) y el Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA). Con excepción del primero (Unidad de Minifundio), los otros tres contemplan mecanismos diferenciados para mujeres, jóvenes y aborígenes. Algunas de sus características son presentadas en lo que sigue⁵⁵.

El Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA) tiene como fecha de inicio formal el mes de enero de 1999 y una duración prevista de cinco años. Las características de este programa en cuanto a condiciones del crédito, más duras que en otros programas; la exigencia de aporte parcial de los productores al pago de la asistencia técnica y la existencia de un otro programa (PROINDER), orientado para atender a pequeños productores más pobres, condujeron a una definición de la población objetivo del PRODERNEA, orientándolo hacia aquellos pequeños productores con una cierta dotación de recursos productivos y capacidad de gestión empresarial, que enfrentan múltiples limitaciones pero que tienen condiciones objetivas para entrar en un proceso de incorporación tecnológica y diversificación, y por lo tanto con potencial para incorporarse competitivamente a los mercados.

El PRODERNEA es el más descentralizado de los programas conducidos por la SAGPyA. Su estructura institucional supone una fuerte participación de las provincias. En cada una de ellas existe una unidad provincial que depende de los ministerios responsables del sector agropecuario en cada provincia y que está a cargo de la ejecución propiamente dicha. La Unidad de Coordinación que opera a nivel central se ocupa de la administración, el control financiero, la programación y el seguimiento, y el asesoramiento técnico general.

⁵⁵ Aquellos que tienen una definición más amplia de la población objetivo que incluye los pequeños productores son el Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (Cambio Rural), el Programa de Promoción para la Autoproducción de Alimentos (PROHUERTA) y el Proyecto de Reordenamiento de las Áreas Tabacaleras (PRAT). Los que incluyen algún componente o acción diferenciada para los pequeños productores en el marco de acciones más amplias son el Proyecto Forestal de Desarrollo (Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental – CAPPICA) y Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales (RPPF).

La participación de beneficiarios y organizaciones de apoyo está garantizada a nivel de las provincias, en el Comité Coordinador Provincial. Está integrado por el Coordinador Provincial del Proyecto, un representante de cada una de las instituciones participantes, un representante de los beneficiarios de cada zona o microregión, un representante de las organizaciones gremiales de pequeños productores que existan en la provincia, una representante de las mujeres y un representante de los técnicos de campo. Sus funciones son de asesoramiento, seguimiento y evaluación de la marcha del proyecto. En cada provincia existen además foros de productores, que parten desde el nivel zonal y departamental hasta el nivel provincial, y participan de la programación y supervisión a cada nivel junto con los técnicos de campo. Estos foros brindan el ámbito para la elección de los representantes de los beneficiarios al Comité Coordinador Provincial.

La aprobación de los proyectos productivos y de las solicitudes de contratación de los técnicos corre por cuenta de los representantes de los beneficiarios y los responsables del componente de servicios financieros, el de servicios de apoyo a la producción y el de género, que conforman el Comité Provincial de Asistencia Técnica y Crédito que se reúne quincenalmente. Existen instancias de evaluación técnica previas de las ideas de proyectos y de los proyectos formulados. Los fondos son transferidos directamente a la cuenta bancaria de cada beneficiario en concepto de préstamos y de recursos para la contratación de la asistencia técnica privada.

El PRODERNEA brinda apoyo técnico y financiero a la organización y gestión, un conjunto articulado de servicios técnicos para facilitar la diversificación y los cambios tecnológicos, y financiamiento para los emprendimientos productivos y de servicios y para capitalizar las unidades productivas.

Los proyectos a apoyar pueden ser productivos, comerciales, de servicios, de gestión administrativa, agroindustriales y rurales no agropecuarios, y combinaciones de los aspectos mencionados. En relación a actividades prediales, se brindan créditos de operación (incluyendo infraestructura productiva agropecuaria y maquinaria). También se otorga crédito de operación e inversión para actividades rurales no agropecuarias, productivas y de servicios – aspecto que es una novedad con respecto a otros programas de la SAGPyA.

Las garantías son personales y en el caso de inversiones, también prendarias. La tasa de interés es del 8,5% anual, revisable anualmente. A los noventa días de mora, los contratos de préstamo entran en ejecución legal. Los desembolsos se interrumpen cuando la mora excede el 15% de la cartera desembolsada.

Una particularidad de este programa es que las instituciones intermediarias de crédito son los bancos provinciales privatizados. Asimismo, los grupos de beneficiarios con personería jurídica que demuestren a través de sucesivos contratos de crédito, cohesión entre sus miembros y capacidad de pago podrán funcionar como grupos autogestionarios de crédito, recibiendo créditos del programa a largo plazo, para represtar a sus asociados a corto o mediano plazo. Este esquema les daría a estas organizaciones, más libertad para asignar los fondos de dentro de los lineamientos generales del programa.

En la prestación de la asistencia técnica está prevista la intervención de técnicos públicos y privados que son los que asesoran a los productores en la ejecución de sus proyectos productivos y también se encargan del seguimiento del pago de los créditos. Los técnicos son contratados directamente en el caso de las organizaciones consolidadas de productores, o son contrataciones tripartitas entre las Unidades Provinciales de Ejecución, el grupo y el técnico, modalidad que es considerada transitoria hasta que se formalicen las organizaciones de productores. En cada provincia el programa crea un registro de oferta de técnicos privados, con los antecedentes de los mismos. El PRODERNEA, junto con Cambio Rural, es el único que prevé el pago gradual de la asistencia técnica por parte de los productores.

Un enfoque novedoso es la realización, con la participación de los beneficiarios, del seguimiento de proyectos productivos representativos, lo que permitirá conocer los desvíos y sus causas. Estos grupos deberán llevar el

registro de todas las actividades y transacciones económicas cumplidas e información que permita construir indicadores de tipo productivo y de ingresos.

El PRODERNEA tiene un monto previsto de 36 millones de pesos, de los cuales corresponden, el 40% al componente Servicios financieros, el 43,8% a los Servicios de apoyo técnico a la producción, el 4,7% al Fondo aborigen, y el 11,5% a la Organización y administración de proyecto. El financiamiento corresponde el 45,7% al FIDA, 52,6% a las provincias y el 1,6% a la SAGPyA.

El **Programa Social Agropecuario (PSA)** fue creado en abril de 1993 y no tiene fecha prevista de finalización. En su momento supuso la incorporación por parte de la SAGPyA, de lo que podría caracterizarse como "la aplicación agropecuaria" del Programa Social que se estaba instalando en otras áreas de gobierno.

La población objetivo del PSA ha sido cuantificada en cerca de 159 mil familias, basada en una estimación de productores minifundistas efectuada por la SAGPyA. El programa no tiene establecida una población meta a atender; la determina anualmente en función de los recursos presupuestarios autorizados.

Para definir los potenciales beneficiarios, el PSA estableció criterios que apuntan a fijar un piso que permita separar a los grupos que basan su reproducción mayormente en el trabajo extrapredial y un techo para los productores familiares capitalizados. Concretamente, el PSA exige presencia del trabajo directo del productor en la explotación; vivienda permanente en el predio; ausencia de trabajo asalariado permanente, y contratación de mano de obra transitoria solo en los momentos de pico de trabajo; ingresos extraprediales provenientes del trabajo transitorio o la elaboración artesanal que no superen el salario del peón rural (\$250 mensuales); nivel de ingresos provenientes de la explotación no superior al valor mensual de los salarios del peón rural, y nivel de capital (entendido como mejoras y capital de explotación) no superior a \$20.000.

La organización institucional comprende una coordinación a nivel nacional y una implementación descentralizada a nivel provincial con participación pública y privada. El PSA no está inserto ni depende de las estructuras institucionales de las provincias. La Unidad Técnica de Coordinación Nacional tiene entre otras funciones, articular el programa con otras acciones dirigidas a los pequeños productores, transferir los recursos necesarios a las provincias y efectuar el seguimiento de sus acciones. El programa cuenta con una Comisión Coordinadora Nacional, integrada por los programas de apoyo a los pequeños productores que se desarrollan en el ámbito de la SAGPyA y de organismos a ella vinculados. Su función es asesorar la Unidad Técnica de Coordinación Nacional en aspectos técnicos relacionados con el programa, en especial la coordinación en terreno con otros programas y proyectos. A nivel provincial hay una Unidad Provincial, integrada por un Coordinador y por representantes de los pequeños productores, del Estado Provincial, de las entidades de apoyo y del INTA. Esta Unidad se ocupa de instrumentar los criterios de focalización a nivel de los departamentos, evaluar y aprobar los proyectos productivos, planificar las actividades y proponer temáticas a priorizar en el plan de capacitación. La transferencia de los recursos a las provincias se hace vía la Fundación Argentina.

Los proyectos apoyados se clasifican en dos líneas fundamentales: fortalecimiento del autoconsumo y emprendimientos productivos asociativos. La primera línea se propone mejorar las condiciones de vida de los productores, no sólo a través de la incorporación de nuevos bienes alimenticios a su canasta de consumo, sino también disminuyendo los gastos de la familia. El enfoque conceptual de esta línea se basa prioritariamente en las propuestas tecnológicas de la producción orgánica de alimentos. La segunda línea, de emprendimientos productivos asociativos, comprende tres tipos de proyectos y en función de ello, distintas modalidades de financiamiento: a) actividades tradicionales, ya realizadas por los pequeños productores, b) fondos semilla para actividades innovadoras (actividades de rentabilidad conocida pero que no han sido hechas por pequeños productores de la zona, o han sido hechas en la zona por medianos y grandes productores con tecnologías posibles de adoptar por pequeños productores, o que impliquen un cambio en la orientación productiva del grupo y por lo tanto requieren un tiempo mayor de aprendizaje), c) proyectos de

sostenibilidad (que no producen retornos incrementales durante la vida útil del proyecto, como por ejemplo, las actividades destinadas a la recuperación del medio ambiente) o de experimentación adaptativa en campos de pequeños productores. En ambos casos el solicitante debe ser una institución de apoyo con suficientes antecedentes en el tema propuesto.

Las acciones brindadas por el programa consisten en asistencia financiera, asistencia técnica, apoyo a la comercialización y capacitación. Las modalidades de asistencia financiera varían según el tipo de emprendimientos; en el caso de los proyectos de autoconsumo se otorgan hasta \$200 por familia o \$2000 por grupo. Se financian insumos, equipos e inversiones para la producción de granja y huerta y para la industrialización de productos. Los préstamos se devuelven con productos a las organizaciones de la comunidad (escuelas, asilos, hospitales, etc.). En el caso de los demás proyectos, se otorgan hasta \$1200 por familia y el monto máximo no puede superar los \$50.000 por grupo. Los rubros financiables son inversiones prediales, equipos y herramientas, insumos para la producción y contratación de mano de obra ajena, en este caso para actividades estacionales que no pueden cubrirse con mano de obra familiar. Para proyectos tradicionales la tasa de interés es del 6% anual sobre saldo y para los innovadores el 4%. Los plazos de devolución dependerán del tipo de rubros financiados, pero en ningún caso podrán superar los siete años, incluido el período de gracia. Una familia puede acceder a varios créditos siempre que el monto máximo de endeudamiento no supere los \$2.000. La devolución de los créditos integra un fondo rotatorio a nivel de cada provincia.

Cada emprendimiento aprobado se acompaña de asistencia técnica financiada por el PSA y contratada por el Programa en acuerdo con cada uno de los grupos; los proveedores pueden ser técnicos independientes o instituciones públicas o privadas dedicados a la promoción y el desarrollo rural. De acuerdo con las características de cada emprendimiento se establece la duración del servicio y el número máximo de jornales para ese proyecto. El programa cuenta con 500 técnicos contratados.

Asimismo se trata de capacitar a los beneficiarios tanto en aspectos técnico-productivos comunes a los distintos grupos como en aspectos socio-organizativos. También se realiza capacitación de los técnicos de campo y personal del programa. Otra actividad de asistencia es el servicio de apoyo a la comercialización, que realiza estudios de análisis de mercados, genera bases de datos referidos al tema y contrata agentes para la comercialización directa de la producción de megagrupos.

En el PSA se han desarrollado mecanismos que aseguren la participación de los grupos vulnerables en las estructuras institucionales del programa y en los proyectos productivos. En la grilla de evaluación de los subproyectos se otorga un puntaje mayor a aquellos que tengan mayor proporción de mujeres y jóvenes titulares de créditos; también se adjudica un puntaje diferencial si se trata de una comunidad indígena, en aquellas provincias que resuelvan tener esa prioridad.

El PSA tiene como fuente de financiamiento exclusivo los aportes del Tesoro. El programa viene trabajando con recursos que oscilan entre 8 y 9,5 millones según los años considerados, excepto en el año 1999, en el que su presupuesto se recortó a 5 millones. El monto transferido a los beneficiarios en forma de crédito fue de alrededor de 28 millones de pesos (acumulado).

El Proyecto de Desarrollo Rural de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) es un proyecto iniciado formalmente en 1998, con duración prevista de cinco años. Si bien su ámbito de acción es nacional, el programa explicita criterios de focalización geográfica. En cada provincia son seleccionados los departamentos en los que el número de jefes de hogares rurales con necesidades básicas insatisfechas (NBI) es superior al promedio provincial. La dinámica de la incorporación de las zonas queda librada a cada Unidad Provincial. El programa emplea criterios de focalización adicionales para los casos de aborígenes y trabajadores transitorios agropecuarios. En las provincias de Salta y Formosa, se agregan a los

departamentos seleccionados por el criterio señalado, los departamentos donde está concentrada la población aborigen.

La población objetivo es constituida por jefes de hogar de la rama agropecuaria, que residen en localidades de hasta 2.000 habitantes o en áreas de población dispersa, con necesidades básicas insatisfechas. La población meta fue fijada en 40.000 pequeños productores y trabajadores transitorios pobres.

En el PROINDER se recuperan los requisitos establecidos por el PSA para acceder al programa, a los que se agregan otros para identificar a los productores más pobres. Los productores deben tener residencia predial o rural, trabajar en la explotación y contratar mano de obra excepcionalmente (hasta 60 jornales contratados/año); no contar con trabajo familiar extrapredial que supere los 270 jornales/año; su capital fijo no debe superar los \$15.000 (excluyendo vivienda familiar y tierra); no disponer de tractor o vehículo de antigüedad inferior a los 15 años y existencias ganaderas superiores a las 500 cabezas ovinas o caprinas o a las 50 bovinas; sus hogares deben presentar al menos uno de los indicadores que conforman el índice de NBI. Las explotaciones pueden encontrarse bajo cualquier régimen de tenencia de la tierra.

La ejecución de los componentes del programa se apoya parcialmente en estructuras previas. El componente Apoyo a las Iniciativas Rurales, dirigido a pequeños productores y asalariados rurales es ejecutado por el PSA. Como instancia novedosa están previstas nueve experiencias piloto de gestión local. El componente Fortalecimiento Institucional está a cargo del Área de Desarrollo Rural de la Dirección de Desarrollo Agropecuario de la SAGPyA. Existe una instancia superior de coordinación técnica y administrativa, la Unidad Nacional de Coordinación, creada a partir del inicio del proyecto.

El componente Apoyo a las Iniciativas Rurales apunta a crear las condiciones económicas, institucionales y sociales que permitan a los beneficiarios del programa obtener los bienes y servicios necesarios para insertarse en un proceso productivo que mejore sus condiciones de vida. Se organiza en dos subcomponentes: Fondo de Apoyo a las Iniciativas Rurales (FAIR) que incluye asistencia técnica y financiamiento no reembolsable para iniciativas de inversión, actividades de promoción y preinversión de los proyectos y Servicios de Apoyo, que incluye actividades de capacitación de técnicos y beneficiarios y actividades de apoyo al mercadeo, plan de participación y estrategia indígena.

Los tipos posibles de proyectos a ser financiados por el programa son: A, proyectos de autoconsumo, para beneficiarios con experiencia previa de trabajo en forma grupal, cubriendo inversiones de capital operativo; B, proyectos de producción de bienes y servicios, incluyendo poscosecha, destinados a beneficiarios con o sin experiencia anterior de trabajo grupal; C, proyectos de infraestructura de uso comunitario vinculada de forma directa o indirecta a la producción, destinada a grupos ya formados y D, proyectos de asistencia técnica para la comercialización. En los casos de los proyectos B y C, se apunta a una complementación con el PSA, de manera que el FAIR financie inversiones y, en caso de ser necesario, el PSA, mediante crédito, financie los gastos operativos.

El componente Fortalecimiento Institucional tiene como objetivo fortalecer y/o generar la capacidad institucional a nivel nacional, provincial y local, para el desarrollo y análisis de políticas de desarrollo rural. En el marco del mismo se asiste al funcionamiento de la Comisión de Desarrollo Rural en la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo rural provincial, se capacita funcionarios, representantes de instituciones de apoyo y organizaciones de beneficiarios y se financian proyectos de investigación de tecnologías apropiadas. Tiene cuatro subcomponentes: apoyo técnico para la coordinación Institucional y la formulación de políticas de desarrollo rural, apoyo al desarrollo rural de las provincias, capacitación e investigación sobre tecnologías agropecuarias apropiadas para pequeños productores.

El programa otorga financiamiento no reembolsable para iniciativas de inversión en bienes y obras de infraestructura grupal y comunitaria. Se financian infraestructura y mejoras fijas, ganado mayor y menor,

herramientas y equipo menor, plantaciones y pasturas permanentes, mano de obra, insumos y servicios necesarios para la realización de las inversiones. Existe una lista negativa donde se enuncian las actividades y rubros de inversión que no son financiables. Los proyectos deben tener impactos ambientales positivos o neutros. En el caso de proyectos calificados como "impacto ambiental negativo", se deberá demostrar que el mismo se mitigará con medidas sencillas y económicamente viables. No serán elegibles los proyectos de beneficiarios que vivan en "áreas naturales protegidas".

Los topes para el financiamiento son de \$200 por familia, \$4.000 por grupo, para proyectos de auto consumo (A), \$1.500 familia y \$22.500 por grupo para los proyectos destinados a bienes e infraestructura de uso comunitario y/o prediales (B), y \$1.500 por familia y \$50.000 por grupo para proyectos de inversión destinados a infraestructura de uso comunitario (C).

Cada proyecto se acompaña de un plan de asistencia técnica; existen topes para la misma en función del tipo de proyecto. La asistencia no podrá superar los dos años, salvo en casos excepcionales de proyectos B en que podrá prolongarse hasta el tercer año. El asesoramiento es brindado por técnicos contratados por el programa con el acuerdo del grupo. En cada Unidad Provincial está prevista la existencia de un registro de proveedores de asistencia técnica, organizado por instituciones y técnicos independientes, a ser actualizado anualmente. El programa brinda asimismo capacitación a técnicos y beneficiarios.

El PROINDER tiene un monto previsto de \$100 millones, de los cuales el Banco Mundial aportará 75 millones. Según su formulación inicial, 85 millones correspondían al componente Apoyo a las Iniciativas de Desarrollo Rural (de los cuales casi 70 millones representaban las donaciones a beneficiarios).

El PROINDER tiene previstos acuerdos con el PRODERNEA para superponer sus acciones en relación con la población aborigen de Formosa, ya que en el Chaco será este último el único programa que se dirija a esta población.

La **Unidad de Minifundio** es una unidad del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), organismo vinculado a la SAGPyA. Creada en 1987, la Unidad desarrolla un programa nacional de apoyo a productores minifundistas, dirigido a una población estimada en 150 mil productores.

Las áreas geográficas donde opera el programa son elegidas sobre la base de la existencia de pequeños productores minifundistas, de instituciones que pueden participar en el programa junto al INTA, y una agencia de extensión consustanciada con la problemática zonal y/o local. La asignación de los recursos presupuestarios se hace en función de los proyectos en funcionamiento.

La Unidad de Minifundio define a los productores beneficiarios de su accionar como aquellos integrantes de unidades domésticas de producción agropecuaria bajo cualquier forma de tenencia, que producen para el mercado en condiciones de escasez de recursos naturales y económicos, con parcelas consideradas pequeñas en función del núcleo familiar, tenencia precaria de la tierra, baja remuneración de la mano de obra familiar, falta de tecnología y asesoramiento profesional adecuado, dificultad de acceso al crédito, poco poder de negociación en los mercados y debilidad organizativa. En términos operativos, los define como aquellos cuyos ingresos no superan los dos salarios de peón rural.

El programa se asienta en la estructura del INTA a nivel regional. El responsable directo de cada proyecto es el director de la Estación Experimental donde se ejecuta el mismo. Cada proyecto es elaborado por el grupo de productores interesados, con el asesoramiento de una institución local y la participación de una agencia de extensión. Cada proyecto tiene un Consejo Asesor donde participan representantes de los organismos interventores y de los grupos de productores involucrados.

Los proyectos se ejecutan en base a tres líneas fundamentales: mensaje tecnológico, organización y capacitación. No existen tipos de subproyectos, sino que se procura cubrir – con distinto énfasis en función de las características de los beneficiarios – el autoconsumo, las producciones vinculadas al mercado, las actividades alternativas o de diversificación, y los procesos agroindustriales.

La Unidad de Minifundio brinda asistencia técnica mediante visitas individuales, trabajos grupales y métodos de difusión masiva. Un porcentaje del presupuesto – alrededor del 30% - es destinado a acciones de experimentación adaptativa, fundamentalmente insumos para la realización de tareas de validación de tecnología. Se promueve la búsqueda y apoyo para la obtención de aportes crediticios a los proyectos asistidos, que provienen de fuentes de financiamiento variadas (gobiernos provinciales, PRODERNEA, PSA entre otros). Los técnicos son de planta permanente del INTA (150) o contratados afectados a los proyectos (50). La duración formal de los proyectos es de 5 años.

La Unidad de Minifundio tiene un presupuesto anual del orden de los US\$ 7 millones (US\$5 millones en infraestructura y personal permanente afectado y US\$ 2 millones en gastos operativos y contratos de técnicos). Su acción alcanzó a 21.000 pequeños productores.

BOLIVIA

En Bolivia, hasta hace poco, ningún de los subsectores agropecuarios ni temáticas rurales contaba con una política pública consistente, explícita y sistemáticamente implementada, evaluada y ajustada. Ante la falta de políticas específicas, en la práctica, algunos programas y proyectos de desarrollo rural, apoyados por la cooperación internacional, cubrían, parcialmente esta ausencia.

Hacia fines de los años noventa, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural formuló una ambiciosa Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural que busca, de un lado, reformar, modernizar y fortalecer la capacidad de gestión del Ministerio y, de otro, promocionar la transformación productiva del agro.

La Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (PNDAR) concibe el desarrollo agropecuario y rural prioritariamente dirigido a

- Resolver las causas objetivas de la pobreza rural, que inevitablemente conduce a la migración campo-ciudad, profundiza el despoblamiento de extensas zonas del país, genera la marginalidad periurbana, incrementa el desempleo y la desintegración social;
- Crear condiciones sociales, tecnológicas, sanitarias, de infraestructura productiva y de mercado para satisfacer e incrementar el aporte socioeconómico del sector rural al PIB, habida cuenta de que es el primer empleador de la economía y es el principal generador de exportaciones no tradicionales;
- Enfocar el crecimiento sectorial sobre los lineamientos del desarrollo sostenible tomando en cuenta que la actividad rural es la que integra más y mejor los factores humano, ambiental, social y económico;
- Dar sostenibilidad al proceso agroexportador, como generador de divisas e importante actor en la diversificación de la economía nacional;
- Profundizar los programas de desarrollo alternativo para la erradicación de los cultivos de coca excedentaria e ilegal, concentrar acciones en las principales zonas de producción de coca, diseñar y ejecutar proyectos en áreas potenciales productoras este cultivo y en áreas expulsoras de población.

La PNDAR prevé acciones estratégicas en las siguientes siete áreas básicas: reconversión institucional del MAGDR; desarrollo de mercados; desarrollo productivo; desarrollo de la organización de productores; manejo y preservación de los recursos naturales renovables; desarrollo alternativo para la sustitución de la economía de la hoja de coca y seguridad alimentaria.

Estas acciones estratégicas son organizadas en líneas de política que abarcan un gran número de programas y proyectos de desarrollo agrícola y rural. En cada una de ellas figuran, además de los que ya se encontraban en curso, diversos programas y proyectos nuevos, que complementan las acciones anteriores. El resultado es una consolidación de programas y proyectos, conformando un conjunto consistente de intervenciones con componentes, población beneficiaria, costos y asignación de recursos y entidades ejecutoras bastante bien definidos.

En el año 2000 había 21 programas y proyectos en ejecución y 12 en proceso de negociación con instituciones internacionales. El costo de este conjunto de 33 programas y proyectos ascendería a cerca de 430 millones de dólares.

La inmensa mayoría de estos 33 programas y proyectos tiene componentes vinculados, de alguna manera, al combate a la pobreza rural. Deteniendonos en las características de algunos de ellos, es posible trazar una razonable visión sobre la dirección de las acciones concretas emprendidas por el gobierno boliviano en materia de combate a la pobreza rural.

El Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA), en ejecución desde 1996 con recursos de la Unión Europea, comprende un conjunto de acciones destinadas a promover, incrementar y mejorar la disponibilidad, acceso y uso de alimentos hacia los sectores más vulnerables a la inseguridad alimentaria. El programa tiene dos componentes. El de pre-inversión, referido a evaluar las demandas y necesidades de los campesinos y facilitar su financiamiento. El de Inversión, para financiamiento e implementación de proyectos que permitan la promoción, el incremento, mejoría de disponibilidad, acceso y uso de los alimentos para los sectores más desposeídos de la sociedad. Los beneficiarios son familias pobres del área rural ubicadas en zonas vulnerables.

El Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR II), en ejecución desde 1998 con recursos del Banco Mundial, consiste en la consolidación de las acciones del PDCR I, con la habilitación de obras de infraestructura de apoyo a la producción y el fortalecimiento de los municipios a través del diseño de políticas de desarrollo rural e inversiones productivas basadas en la demanda local que es generada de los procesos de planificación participativa. El PDCR II, orientado a apoyar comunidades de escasos recursos económicos, se dedica a estudios de pre-inversión, capacitación productiva y fortalecimiento de la gestión municipal.

El Programa Nacional de Riego (PRONAR), en ejecución desde 1997 con recursos del BID, GTZ y TGN, consiste en el ordenamiento del subsector riego a través del establecimiento de normas legales y regulatorias para el manejo eficiente de los recursos hídricos. Comprende también la capacitación de recursos humanos para el desarrollo del riego. El PRONAR proporciona asistencia técnica a 160 proyectos de riego, abarcando 220 comunidades y 12 800 familias.

El Proyecto de Desarrollo Rural Integrado Participativo en Áreas Deprimidas (DRIPAD), en ejecución desde 1997, comprende la construcción y rehabilitación de infraestructura vial y otras obras de apoyo a la producción y el suministro de agua para consumo humano. Busca fortalecer las asociaciones productivas incluyendo microempresas y módulos lecheros mediante fondos de crédito para apoyar la transformación básica y la pequeña industria. Sus beneficiarios son 74 mil familias de pequeños productores de Cochabamba, Chuquisaca, Tarija, Potosí, La Paz y Santa Cruz.

El Proyecto de Servicios de Asistencia Técnica para Pequeños Productores (PROSAT), en ejecución desde 1998 con recursos del FIDA y TGN, busca la consolidación de un mercado de servicios privados de asistencia técnica, para lo cual sus acciones están orientadas a fortalecer las capacidades de los ofertantes y demandantes. El PROSAT busca capacitar 28 mil familias de productores rurales de escasos recursos, localizadas en 300 comunidades, 380 empresas de servicios de asistencia técnica, 3 mil dirigentes campesinos y 850 profesionales.

El **Programa de Desarrollo Lechero en el Altiplano Boliviano** (PDLA), en ejecución desde 1997 con recursos de DANIDA y TGN, consiste en acciones en las áreas de capacitación, crédito, fortalecimiento institucional e investigación destinadas a lograr el desarrollo de la producción lechera. Su población alvo son 8 mil familias de pequeños productores lecheros de La Paz y Oruro, para las cuales establece metas de cinco vacas en producción para cada productor con un promedio de 12 l/día, fertilidad de 65% e ingresos de US\$ 1000/año.

El **Programa de Investigación y Asistencia Técnica para Productores de Trigo** (PROTRIGO), en ejecución desde 1999 con recursos de la Unión Europea y PL-480, consiste en dar impulso a la producción triguera a través de la investigación y asistencia técnica. Su población alvo son 850 pequeños productores de trigo.

El **Programa de Apoyo a Empresas Rurales** (PAER), en ejecución desde 1998 con recursos de DANIDA, consiste en proveer asistencia técnica para la capacitación y fortalecimiento institucional (administración, gestión y organización empresarial) de microempresas rurales de extracción campesina con vistas a asegurar su mejor inserción en el mercado. El PAER abrange 1000 familias en 210 microempresas rurales.

El **Programa de Desarrollo Hortofrutícola de los Valles Mesotérmicos de Santa Cruz**, en ejecución desde 1999 con recursos de la Unión Europea, consiste en la formulación de un estudio para la promoción de la producción de frutas y hortalizas por pequeños productores de bajos recursos económicos. Abrange 2000 familias.

Entre los 12 programas en negociación, vale destacar el Programa de Apoyo al Sector Agrícola de Potosí (PASAP) y el Programa de Apoyo al Sector Agrícola de Chuquisaca (PASACH), en negociación con DANIDA. Estos dos programas consisten en proporcionar infraestructura básica, capacitación, asistencia técnica, fortalecimiento institucional y crédito a comunidades de campesinos pobres de la región. Se propone como meta beneficiar 27 mil familias.

BRASIL

Las acciones del gobierno brasileño en relación a la agricultura están concentradas en dos grandes líneas claramente diferenciadas. De un lado, se busca el fortalecimiento de la competitividad de la agricultura empresarial y, de otro, el fortalecimiento de la agricultura familiar. Mientras la primera línea de acción prioriza la mejora de la infraestructura y la oferta de incentivos a través de nuevos instrumentos de política agrícola, el fortalecimiento de la agricultura familiar está basado en dos programas principales: el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) y el Programa Nacional de Reforma Agraria (PNRA).

El **Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar** (PRONAF) tiene sus orígenes en las presiones por políticas específicas para la agricultura familiar que resultaron, en 1995, en la creación de una línea de créditos blandos, operada por el Ministerio de Agricultura. Esta línea de crédito (Programa de Valorización de la Pequeña Producción Rural) tuvo reducido alcance principalmente por causa de las rigurosas exigencias impuestas por las instituciones financieras al público-meta. En 1996 fue creado el PRONAF, con el *status* de un programa gubernamental de apoyo a la agricultura familiar. En 1999, el PRONAF fue transferido para el ámbito del Ministerio de Desarrollo Agrario, responsable por la conducción del PNRA. Con esto, varias acciones del gobierno dirigidas hacia los agricultores de bajos recursos pasaron a ser desarrolladas en forma más integrada.

La mayor parte de las acciones del PRONAF es desarrollada con un alto grado de descentralización y de participación. En la base de su estructura de gestión están los Consejos Municipales de Desarrollo Rural de

los cuales participan representantes de los agricultores familiares y de organizaciones que, directa o indirectamente, realizan acciones relacionadas con el desarrollo rural.

Para la definición del público-meta del PRONAF fue realizado un estudio que clasificó la agricultura familiar en tres modalidades⁵⁶:

- *Agricultura familiar consolidada*, constituida por cerca de 1,1 millón de explotaciones familiares integradas al mercado y con acceso a innovaciones tecnológicas y a políticas públicas; la mayoría funciona en padrones empresariales;
- *Agricultura familiar de transición*, constituida por aproximadamente 1,0 millón de establecimientos familiares con acceso apenas parcial a los circuitos de mercado y de innovación tecnológica, sin acceso a la mayoría de las políticas y programas gubernamentales y que no están consolidados con empresas, a pesar de presentar alto potencial de viabilidad económica y
- *Agricultura familiar periférica*, constituida por aproximadamente 2,2 millones de establecimientos rurales generalmente inadecuados en términos de infraestructura-estructura y cuya integración a la economía depende del acceso a programas de reforma agraria, crédito, comercialización, asistencia técnica, entre otros.

El PRONAF fue concebido para atender al conjunto de los agricultores familiares aunque dando prioridad a los segmentos en transición y periférico siempre que, para este último, el recurso fundiario no representara un factor impeditivo para su desarrollo.

Considerado como una estrategia de desarrollo rural a partir del fortalecimiento de la agricultura familiar, el PRONAF actúa en tres líneas principales: financiamiento de la producción agrícola a través de instituciones financieras (Pronaf-crédito); financiamiento de infraestructura para el desarrollo rural de municipios seleccionados (Pronaf-infraestructura) y capacitación y profesionalización de los agricultores familiares (Pronaf-capacitación). Hay una cuarta línea de actuación por la cual se trata de articular el conjunto de políticas públicas a cargo de diferentes instituciones gubernamentales buscando crear sinergias con el objetivo de reforzar la agricultura familiar.

El Pronaf-crédito ofrece a los agricultores y sus organizaciones varias líneas de financiamiento para capital de trabajo e inversiones, con tasas de interés subsidiadas. Además de los subsidios, los agricultores que cumplen con las obligaciones financieras en los plazos acordados, tienen reducciones substanciales en los costos de sus deudas. Para la zafra 1999/2000, el Pronaf-crédito contó con recursos del orden de R\$ 3400 millones.

Para tener acceso al Pronaf-crédito, los agricultores deben comprobar junto al agente financiero su condición de agricultor familiar, a través de documentación suministrada por el sindicato de trabajadores rurales de su región. El sistema exige garantías simplificadas que, en el caso de financiamiento para capital de trabajo, puede ser empeñar de la zafra y en el caso de financiamiento para inversión, la alienación fiduciaria del bien financiado. Hay interesantes experiencias bien sucedidas de la formación de fondos de aval departamentales o municipales que ampliaron el acceso al crédito.

El Pronaf-infraestructura, a través de convenios con las prefecturas municipales, ofrece recursos a fondo perdido para la implantación, ampliación y modernización de la infraestructura-estructura y servicios que constituyen cuellos de botella que impiden el desarrollo rural en áreas en que predomine la presencia de agricultores familiares (red principal de energía eléctrica, canal principal de irrigación, carreteras secundarias, depósitos para productos agrícolas, matadero comunitario, habitación rural, servicios de apoyo al desarrollo rural prestados por entidades públicas y privadas).

⁵⁶ FAO/INCRA. *Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Brasília. 1994.

Las acciones son dirigidas a municipios seleccionados anualmente por el Consejo Nacional del PRONAF que hayan elaborado el Plan Municipal de Desarrollo Rural, aprobado por el Consejo Municipal de Desarrollo Rural. Son candidatos al apoyo técnico y financiero proporcionado por esta línea los municipios de cada estado que atiendan, simultáneamente, a los siguientes criterios: (i) proporción de establecimientos agropecuarios de hasta 200 hectáreas mayor que la proporción existente en el estado; (ii) relación entre la población rural y la población total del municipio mayor que la relación verificada en el estado; y (iii) valor de la producción agrícola por persona ocupada en la agricultura del municipio menor que el valor de la producción agrícola por persona ocupada en la agricultura del estado. O sea, son candidatos los municipios de cada estado caracterizados por distribución fundiaria más pulverizada, menor tasa de urbanización y menor productividad agrícola. Una vez definidos, por los criterios arriba, los municipios elegibles, son escogidos como prioritarios aquellos clasificados como más pobres y que presenten el mayor número de familias asentadas por el Programa Nacional de Reforma Agraria. En 1999, el Pronaf-infraestructura tenía convenios con 1018 prefecturas.

El Pronaf-capacitación proporciona a los agricultores familiares, a sus organizaciones y a los técnicos de extensión rural, conocimientos, habilidades y tecnologías relacionadas con los procesos de producción, agroindustrialización y comercialización, estimula el intercambio de experiencias innovadoras en educación y profesionalización y procura aportar los conocimientos necesarios para la elaboración de los Planes Municipales de Desarrollo Rural. Las acciones en este sentido son realizadas a través de convenios que financian el trabajo de las empresas estatales de Asistencia Técnica y Extensión Rural.

El **Programa Nacional de Reforma Agraria**, basado en la desapropiación de inmuebles rurales considerados improductivos y su distribución entre familias de agricultores no poseedoras de tierras, viene siendo ejecutado en el Brasil hace más de treinta años. A lo largo de estos años, los debates alrededor de su concepción y resultados, indicaron, al lado de aspectos positivos, diversos problemas tales como el elevado costo de las desapropiaciones, la mala calidad de las tierras desapropiadas, la creación de vínculos de dependencia entre los beneficiarios y el poder público, las dificultades asociadas a la centralización del proceso y la casi ausencia de creación de poder local, la dificultad de planeamiento de las acciones y el carácter casi siempre emergencial de la intervención e varios otros de naturaleza legal, institucional y operacional. Estos problemas, asociados a las restricciones fiscales, a la creciente demanda de los agricultores por tierras y a la necesidad de dar mayor rapidez a las intervenciones condujeron a la búsqueda de vías complementares a las políticas públicas de acceso a la tierra.

El **Programa Cédula da Terra**, cuya concepción se basa en la llamada "reforma agraria apoyada en el mercado" es una experiencia de este tipo. Con apoyo del Banco Mundial, el programa Cédula da Terra se constituye en un proyecto piloto de combate a la pobreza en el medio rural, implementado a partir de noviembre de 1997 en seis estados de la región Noreste del país.

La población-meta del programa son los trabajadores rurales sin tierra y los productores rurales pobres, con tierra insuficiente para asegurar procesos de acumulación sostenible e incluso su subsistencia. El programa pretende alcanzar 15 mil familias de pobres rurales. A través del Programa Banco de la Tierra, de concepción semejante, se pretende extender esta nueva forma de acceso a la tierra para otros trece Estados procurando beneficiar a cerca de 50 mil familias por año, a costos inferiores y con mayor agilidad de lo que ha sido posible por medio de las políticas tradicionales.

La tierra no es "distribuida", pero si vendida a través de una operación de crédito fundiario (complementado por otras líneas de crédito) realizada directamente entre los beneficiarios y el agente financiero del Programa. El costo del crédito es definido por una tasa de interés específica que se aplica, en el Brasil, a líneas especiales de crédito oficial de largo plazo. Los préstamos deben ser pagados anualmente, bajo pena de pérdida de la tierra.

Al contrario de las intervenciones tradicionales, marcadas por fuerte dirigismo, centralismo y paternalismo técnico-burocrático, el Cédula da Terra es un programa descentralizado. Establece criterios generales para el proceso de adquisición de tierras en una determinada región y provee fondos para el apoyo de las iniciativas de los propios beneficiarios. Fija un precio límite para la adquisición de los lotes de tierra y para el financiamiento global y deja a los propios beneficiarios la decisión de escoger los lotes, negociar su adquisición y definir los proyectos productivos a ser implantados.

Los financiamientos para la adquisición de tierras son concedidos a asociaciones de agricultores. Las propias asociaciones comunitarias de trabajadores sin tierra o pequeños agricultores seleccionan las tierras y negocian la compra con propietarios dispuestos a vender. En este proceso, los gobiernos departamentales y locales actúan como árbitros y proporcionan asesoramiento técnico, además de reforzar y estimular la creación de asociaciones.

Los gobiernos departamentales- en articulación con los gobiernos locales - son responsables por la coordinación de los proyectos de compra de tierras e instalación de agricultores localizados en su territorio. A los Estados y Municipios compete evaluar la compatibilidad de los procedimientos con las reglas establecidas por el programa, verificar si los beneficiarios atienden los requisitos necesarios, proporcionar asistencia técnica y jurídica a las asociaciones y aprobar y encaminar los proyectos a las agencias financieras que operan los recursos del programa.

Las asociaciones tienen total autonomía para tomar las decisiones sobre la utilización de los recursos recibidos y sobre la estrategia productiva a ser seguida, incluyéndose ahí la distribución de tierras entre las familias que participan del proyecto y el uso de las tierras comunes y de las parcelas individuales. Los beneficios son apropiados por las familias y los compromisos financieros son de la asociación pero de responsabilidad solidaria de los socios.

Los beneficiarios del Cédula da Terra tienen derecho a donación, para gastos con instalación, del monto de US\$ 1300. Las asociaciones también reciben, a título de donación, recursos de hasta US\$ 3758 por familia, para inversiones complementarias y contratación de asistencia técnica. Estas inversiones deben contemplar infraestructura física y social, así como inversiones comunitarias destinadas al aumento de la productividad de la tierra adquirida.

El costo total del proyecto piloto Cédula da Terra está estimado en US\$ 150 millones, de los cuales US\$ 45 millones corresponden a recursos aportados por el gobierno federal para financiar la adquisición de tierras; US\$ 90 millones corresponden al préstamo del Banco Mundial para financiar inversiones complementarias para el desarrollo de la tierra; US\$ 6 millones son aportados por los gobiernos departamentales participantes y destinados a la administración del proyecto; y US\$ 9 millones corresponden a la contrapartida de las comunidades, principalmente en forma de trabajo.

El Programa Cédula de la Tierra adquirió, hasta diciembre de 1999, un total de 242 inmuebles, representando un área total de 189 033,38 ha y beneficiando 7041 familias.

CHILE

En Chile, muchas de las acciones gubernamentales relacionadas con la agricultura familiar campesina y con la pobreza rural son desarrolladas por el **Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP)**, un servicio descentralizado sometido a supervigilancia de la Presidencia de la República a través del Ministerio de Agricultura.

Las acciones del INDAP, dirigidas a superar las carencias de los pequeños agricultores, se organizan en cuatro grandes grupos: servicios financieros, servicios de fomento productivo, servicios de riego y programas especiales.

Los servicios financieros ofrecidos por el INDAP comportan diferentes líneas de financiamiento para productores individuales o para sus asociaciones. Son ofrecidos financiamientos de corto plazo (para capital de trabajo) y de largo plazo (para inversiones) cuyas condiciones, selección de beneficiarios y finalidades del crédito no son muy diferentes de lo que se observa en otros países del Mercosur. Lo novedoso es la existencia de un fondo de garantía para los créditos otorgados por el INDAP y por otras instituciones financieras a los pequeños productores o a sus asociaciones. El Fondo de Garantía para el Pequeño Empresario-FOGAPE garantiza hasta en un 80% los préstamos concedidos a agricultores cuyas ventas no superen un determinado techo. Los beneficiarios son llamados a constituir garantías complementarias para el saldo del préstamo garantizado por el fondo. Parte del financiamiento de las operaciones del FOGAPE proviene de una comisión del 1% sobre el monto garantizado.

Los servicios de fomento productivo del INDAP brindan a los pequeños productores asistencia para mejorar la producción, la gestión de las empresas y la comercialización de los productos y para desarrollar negocios asociativos de diferentes finalidades. Los servicios deben ser expresamente solicitados por los usuarios y son ofrecidos a grupos de productores organizados formal o informalmente. Aunque los servicios sean subsidiados, los productores deben aportar un porcentaje mínimo del costo total del servicio solicitado.

En relación a los servicios de riego, el INDAP apoya técnica y financieramente la construcción de obras menores de riego y drenaje en las explotaciones de pequeños productores, con prioridad para aquellos que se encuentran en situación de pobreza. Apoya, también, individual o comunitariamente, la construcción de nuevas obras, reparaciones, ampliaciones e instalación de nuevas técnicas de riego. Entre otras exigencias, los beneficiarios deben tener regularizada su situación de tenencia de la tierra (propietarios o usufructuarios). De manera general, la Ley de Riego cubre hasta el 75% del costo total de la obra a fondo perdido. Los beneficiarios deben aportar, por lo tanto, un mínimo de 25% del valor de obra, cuantía que puede ser financiada por el INDAP en el marco de sus líneas de crédito de largo plazo.

Los servicios financieros, de fomento productivo y de riego tienen alcance nacional. Además de ellos, el INDAP cuenta con algunos programas especiales, destinados a grupos de usuarios en condiciones de mayor vulnerabilidad. Estos programas, implantados con recursos propios o con aportes del FIDA y Banco Mundial, son dirigidos a campesinos más pobres de ciertas regiones del país, brindándoles, en condiciones preferenciales y específicas, los servicios antes comentados.

Un aspecto importante de la experiencia chilena con el combate a la pobreza rural es la reciente creación del **Programa Red de Cooperación Institucional para Zonas de Pobreza Rural** (Red Prorural).

El programa parte de unas constataciones que seguramente se aplican, en mayor o menor medida, a los otros países de la región: las actuales formas de intervención no están produciendo resultados que mejoren en forma sustantiva la situación de los pobres rurales porque se verifica una importante atomización y dispersión de los programas públicos, existe un bajo nivel de coordinación y articulación de las instituciones pertinentes y se observan bajos niveles de flexibilidad y descentralización de los instrumentos públicos.

Partiendo de este diagnóstico, el programa tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas rurales pobres, dinamizando las economías locales con una visión territorial, multisectorial y participativa. El programa considera el desarrollo económico local en el medio rural no sólo desde el punto de vista sectorial agropecuario, como ha sido tradicional, sino que incorpora de manera complementaria todo el potencial de la actividad extra-agrícola, aprovechando los diversos recursos y oportunidades existentes en estos territorios.

Uno de los aspectos más interesantes del programa es su organización institucional. La idea maestra que orienta el programa es la búsqueda de sinergias institucionales. El programa incorpora acciones y recursos humanos y financieros de distintos ministerios, organizaciones del gobierno central, gobiernos regionales, gobiernos locales y organizaciones locales de la sociedad civil. Desde el punto de vista tanto de las líneas de acción como del financiamiento, el INDAP juega un papel central en el desarrollo del programa.

El programa se estructura como una **red de instituciones**, articulada nacionalmente sobre la base de la institucionalidad pública, en convenios de mediano plazo con los gobiernos sub-regionales correspondientes, a fin de que sus intervenciones territoriales se realicen de forma conjunta e integrada. La autoridad pública nacional y sub-regional conduce la red, estableciéndole mandatos precisos y asignándole recursos y/o definiéndole prioridades presupuestarias. En el nivel local se estimula la formación de **mesas de concertación** comunales e intercomunales que funcionan como mecanismos de relacionamiento entre la institucionalidad superior de la red y la sociedad civil local.

La operación del programa se lleva a cabo fundamentalmente a través de **planes de inversión zonal**, definidos y realizados de forma concertada entre los actores del sector público y de la sociedad civil relevantes en los territorios donde interviene el programa. En estos planes de inversión se identifican **ejes estratégicos** para el desarrollo rural de las respectivas zonas y se comprometen recursos, capacidades, acciones y, especialmente, inversiones por parte de las instituciones públicas y privadas participantes para ejecutar las iniciativas de intervención acordadas en cada uno de los ejes estratégicos.

El programa se encuentra en operación, desde fines del año 1998, en cinco regiones del país, concentrando su actuación en zonas conformadas por conjuntos de comunas rurales pobres. En cada una de las regiones están en ejecución diversas iniciativas de intervención, organizadas en ejes estratégicos, que abarcan acciones que atacan una amplia diversidad de necesidades. Estas necesidades –y las correspondientes acciones- fueron definidas a partir de los trabajos de mesas de concertación comunales e intercomunales de las cuales participaron los principales representantes electos de los gobiernos locales, de sectores empresariales, sindicales y de organizaciones de la base local, ONG's y otros agentes de desarrollo local. En estas mesas se concordaron las opciones y planes estratégicos para desarrollo territorial y se priorizaron y asignaron recursos conforme a dichos planes.

El listado de la orientación y del contenido de los ejes estratégicos presentado abajo proporciona una visión panorámica de las necesidades y prioridades identificadas en cada región. En cada uno de los ejes estratégicos son destacadas las principales iniciativas de inversión. Con excepción de la primera región, para las demás se indica el monto de la inversión programada para el período 1999-2000.

Región del Libertador Bernardo O'Higgins (8 comunas). Eje Estratégico N°1: Generar una agricultura sustentable y diversificada: riego campesino; recuperación de suelos degradados; mejoramiento patrimonio fito y zosanitario; fortalecimiento tecnológico y de gestión predial y asociativa; acceso a información de mercado y tecnológica; desarrollo de rubros innovativos. Eje Estratégico N°2: Desarrollo de la actividad forestal de pequeños y medianos propietarios agrícolas: Principales iniciativas de inversión 1999–2000: Saneamiento pequeña propiedad, forestación y recuperación de suelos degradados en pequeña propiedad, fomento de asociatividad de pequeños y medianos propietarios, convenios entre pequeños productores y empresas forestales. Eje Estratégico N°3: Desarrollo turístico rural con peculiaridades culturales históricas: diseño y comercialización de circuitos turísticos, mejoramiento de oferta de servicios y productos locales, capacitación a operadores y prestadores de servicios turísticos, dotación de equipamiento e infraestructura para la prestación de servicios turísticos. Eje Estratégico N°4: Potenciar y diversificar la actividad pesquera artesanal: Constitución y gestión de áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos, diversificación y comercialización de productos, actividades de producción acuícola, incorporación de nuevas pesquerías.

Región del Maule (8 comunas; inversión programada: US\$ 909 mil). Eje Estratégico N°1: Desarrollo de un circuito de agroturismo: Circuitos turísticos por sector; iniciativas pilotos de ecoturismo, turismo histórico-cultural, turismo rural y de aventura, capacitación de recursos humanos; estrategia de venta y difusión. Eje Estratégico N°2: Desarrollo agropecuario incorporando nuevas superficies al riego: Saneamiento de títulos; estudio Hidrogeográfico; inscripción de aguas; proyectos de riego; reactivación Proyecto Tranque Purapel; embalses familiares, capacitación en riego. Eje Estratégico N°3: Mejoramiento de la enseñanza (cobertura, equidad y pertinencia): Coordinación y flexibilización marco normativo, exploración de elementos diferenciadores de Planes y Programas Educativos. Eje Estratégico N°4: Modernización y diversificación de la microempresa no agropecuaria: Proyectos de elaboración de ladrillos, tejas, cerámica de pisos y loza; estudios de mercado, capacitación; fortalecimiento organizacional, fomento productivo no agropecuario.

Región Del Bio Bío (7 comunas; inversión programada: US 1065 mil). Eje Estratégico N°1: Desarrollo de una red de turismo rural: servicios de hospedaje y oferta gastronómica local, servicios turísticos complementarios, desarrollo de oferta de productos locales, mejoramiento de la infraestructura básica y servicios turísticos. Eje Estratégico N°2: Desarrollo sustentable de la actividad silvoagropecuaria: obras de riego, incorporación de rubros innovadores, mejoramiento de la comercialización, mayor valor agregado (acopio y procesamiento simple), sistema de información de mercado, paradores para la comercialización de productos campesinos. Eje Estratégico N°3: Modernización de las actividades pesquero artesanales: Normalización de la pesca artesanal (áreas de manejo y/o concesiones acuícolas, etc.), valor agregado (almacenamiento y procesamiento), centros de cultivo, comercialización asociativa (paradores campesinos y centros de venta urbanos).

Región de la Araucanía (4 comunas; inversión programada: US\$3401 mil). Eje Estratégico N°1: Desarrollo y diversificación productiva silvoagropecuaria: innovación productiva, y diversificación, obras de riego, equipamiento productivo y mecanización, capacitación y transferencia tecnológica, estudios de mercado y comercialización de productos, fortalecimiento, de la agricultura de autosubsistencia. Eje Estratégico N°2: Turismo cultural y artesanía: fortalecimiento de la gestión turística municipal, mejoramiento de la dotación de infraestructura turística, desarrollo de oferta de productos y servicios locales, desarrollo de circuitos turísticos. Eje Estratégico N°3: desarrollo de la infraestructura y de los servicios básicos: programas de vivienda y saneamiento básico, infraestructura social (postas, escuelas, etc.), mejoramiento de la red vial zonal, saneamiento de título de propiedad. Eje Estratégico N°4: Gestión ambiental y recursos naturales: educación ambiental, protección de recursos naturales, forestación con especies nativas, gestión de recursos naturales, implementación de bosquetes, capacitación en gestión ambiental a funcionarios municipales.

Región de los Lagos (5 comunas; inversión programada: us\$ 2319 mil). Eje Estratégico N°1: Diversificación de la actividad pesquera artesanal: saneamiento legal y nuevas solicitudes de concesión, ampliación de especies, centros de producción acuícola, asesorías técnicas, comercialización, procesamiento, I&D en nuevas especies adaptadas a pequeña producción. Eje Estratégico N°2: Desarrollo de una red de turismo rural: diseño de circuitos turísticos, asesorías técnicas, servicios turísticos (hospedaje, gastronomía tradicional, etc.) y ampliación oferta de productos locales. Eje Estratégico N°3: Desarrollo de la actividad forestal sustentable del bosque nativo: Forestación con especies dendro-energéticas, viveros forestales, planes de manejo para especies exóticas y nativas, unidades de procesamiento, I&D de especies forestales no tradicionales. Eje Estratégico N°4: Desarrollo agropecuario con mejores opciones de mercado: intensificación e innovación productiva, gestión asociativa y comercialización, infraestructura productiva, procesamiento, mejoramiento y recuperación de recursos productivos (suelos, praderas).

URUGUAY

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay viene cambiando, en los últimos años, su foco de atención con una marcada tendencia hacia la priorización del apoyo a la producción y la atención al productor. A partir de una reestructuración general de sus servicios en el marco de un achicamiento global del aparato estatal, en primera instancia se registró una concentración del MGAP en los roles de fiscalización y control y una menor importancia relativa de las funciones de promoción y desarrollo sectorial y de atención al productor, proceso que comienza a revertirse al amparo de un conjunto de programas específicos que se han comenzado a implementar.

En el curso del tiempo, el MGAP ha ido adaptando sus estructura, siguiendo una doble tendencia:

- Definición sobre controles sectoriales que se caracteriza por concentrar áreas de acción, eliminando y transfiriendo actividades de la órbita estatal.
- Promoción sectorial a través de la formulación de políticas y actividades de promoción del sector.

La privatización o transferencia de funciones al sector privado comenzó a fines de los años setenta, profundizándose en las décadas siguientes. El MGAP dejó de intervenir en la compra-venta de cereales y de intermediar en la comercialización de semillas; transfirió el grueso de las funciones de almacenaje de granos a cooperativas de productores, y la generación de tecnología y el contralor y promoción de la vitivinicultura a organismos públicos, con una cogestión mixta Estado-sector privado. Recientemente se transfirieron las actividades de extensión, transferencia de tecnología y capacitación a un ente público no estatal (Plan Agropecuario). Asimismo, se traspasa al sector privado el almacenaje de granos en las terminales portuarias, se deja de prestar servicios de aeroplación (fumigación, siembra y fertilización), y se transfiere a un nuevo ente público no estatal el contralor de la actividad semillera del país. Paralelamente, el MGAP ha iniciado también una política de desconcentración de actividades, intentando unificar las oficinas administrativas en una misma unidad departamental, que albergaría todas las dependencias existentes en cada departamento.

En lo referente a los pequeños productores, el MGAP promovió, en el marco de sus nuevas políticas diferenciadas, la creación del **Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor (PRONAPPA)**⁵⁷, en cooperación con el FIDA.

Implantado en 1993, con duración prevista de 6 años, el PRONAPPA ofrece asistencia técnica, capacitación y crédito en todo el país a pequeños productores, asalariados, mujeres y jóvenes campesinos, ubicados por debajo de una línea de pobreza fijada por el programa, interesados en mejorar y diversificar su producción. En su etapa piloto⁵⁸ el PRONAPPA buscó beneficiar u apoyar, en un período de seis años, cerca de 5400 familias, de las cuales cerca de 3000 con unidades agropecuarias en explotación, en tanto que el resto correspondía a otras categorías de pobres rurales sin tierra (trabajadores agrícolas asalariados desempleados o subempleados y mujeres y jóvenes rurales), lo que hacía un conjunto de 21 mil personas.

⁵⁷ Hacia fines del 2000 se encontraban en ejecución en Uruguay cerca de 35 programas y proyectos de cooperación multilateral y bilateral para el tratamiento y desarrollo de temas agrícolas. Aunque en su inmensa mayoría se trataba de programas y proyectos básicamente horizontales, algunos de ellos tenían diseño, abrangencia, objetivos y componentes que hacían con que sus acciones aportasen alguna contribución a la lucha contra la pobreza rural. Sin embargo, el único programa en ejecución dirigido específicamente a los pobres rurales era el PRONAPPA .

⁵⁸ La línea de pobreza fue determinada a partir de metodología utilizada por la CEPAL. De acuerdo a la misma, esa línea de pobreza, entre marzo y octubre de 1992 y para una familia rural de 3,86 miembros se situaba en un equivalente a un ingreso neto anual de de 3200 dólares. La población rural situada por debajo de esta línea fue estimada en aproximadamente 150 mil personas. Dada esa magnitud y la imposibilidad de englobar desde el comienzo a toda esa población, se definió una etapa piloto en que se incluirían como beneficiarios a una parte de la misma, utilizando como criterio complementario el tamaño del predio bajo explotación: 6 hás para los horticultores, 20 hás para los lecheros, 15 hás para los horti/lecheros y 30 hás para los ovino/hortícolas.

Para la ejecución del programa fue creada una Unidad Ejecutora, adscrita al Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, encargada de organizar, estructurar, monitorear y evaluar todas las acciones a ser implementadas. La ejecución de las actividades en terreno fue llevada adelante por terceros, a través de diferentes modalidades de coparticipación. Dichas modalidades incluyeron Intendencias Municipales y otras instituciones públicas y privadas, técnicos individuales, ONG's, asociaciones, gremiales, cooperativas.

El costo total del programa fue de 20 millones de dólares, de los cuales aproximadamente el 55% alimentó un fondo rotatorio destinado exclusivamente al crédito y los 45% restantes fueron asignados, a fondo perdido, para las actividades de apoyo a la producción.

Las actividades apoyadas por el programa fueron agrupadas en dos componentes y sus respectivos subcomponentes. El componente de **apoyo a la producción** integraba tres subcomponentes: asistencia técnica y validación de tecnología; capacitación y organización de los productores; comercialización y pequeñas empresas rurales. El otro componente, de **crédito rural**, incluía líneas para el financiamiento de la producción agropecuaria, de la comercialización y para la creación y operación de microempresas y pequeñas empresas rurales.

En el componente de apoyo a la producción, el subcomponente asistencia técnica y validación de tecnología se orientó a difundir y validar técnicas de producción accesibles para el pequeño productor rural y asesorar técnicamente a beneficiarios que estén desarrollando proyectos productivos en el marco del programa. El apoyo en este ámbito ofreció asistencia técnica convencional, por la cual el productor y su asesor buscan alternativas para solucionar los problemas productivos, gerenciales y organizativos del establecimiento y validación de tecnología, por la cual los interesados tienen contacto con experiencias demostrativas de tecnologías adaptables a las condiciones concretas de cada beneficiario. El subcomponente capacitación y organización aportó conocimientos prácticos que permiten al beneficiario mejorar su producción –en cantidad y calidad- y su gestión administrativa. El programa capacitó también a los técnicos por medio de cursos, giras o charlas técnicas que buscaban mantenerlos actualizados en temas como formulación de proyectos, dinámica de grupo, aspectos productivos y gerenciales. En materia de organización, el programa ofrece apoyo para la formación de grupos o para el fortalecimiento de las agrupaciones ya existentes, mediante la contratación de expertos en el tema. El subcomponente capacitación y organización puso especial énfasis en la mujer y el joven rural fomentando la agrupación de mujeres y jóvenes que deseen desarrollar actividades microempresariales relacionadas con los servicios, el comercio o la producción agropecuaria. Entre otras actividades desarrolladas está la participación de estos grupos en procesos de producción y comercialización de miel, producción de quesos artesanales, conservas, artesanías y tejidos. El subcomponente pequeña empresa y comercialización buscó impulsar la creación de microempresas industriales, comerciales o de servicios relacionadas con el sector agropecuario y facilitar el acceso a canales de comercialización seguros para la colocación de productos. La línea de crédito del programa posibilita, por otra parte, la financiación de la apertura de microempresas rurales, su fortalecimiento o modernización. Apoya, sin costo para los microempresarios rurales, la organización de actividades de capacitación en temas relacionados con la producción y la gestión de sus empresas, presta asesoramiento técnico para la elección de las alternativas más rentables y lo orienta en todo lo relacionado con la presentación, colocación y venta de los productos o servicios generados con el trabajo familiar. Sin costo para los beneficiarios, este subcomponente también posibilita financiar estudios de mercado para grupos de productores, cuando su importancia o problemática lo justifique e investigar diferentes canales de comercialización en el país y en el exterior, y poner en contacto a los productores o microempresarios con potenciales compradores de sus productos.

En el componente de crédito rural, el programa brinda apoyo crediticio para inversiones y capital de trabajo a aquellos beneficiarios que presenten proyectos viables. Las operaciones, realizadas a través de diferentes instituciones financieras (Banco de la República, Cooperativas de Ahorro y Crédito y bancos privados), financian gastos de cultivo y compra de insumos, gastos relacionados con la cría y cuidado de animales,

compra de maquinaria, equipos y tecnología, compra de animales de trabajo, construcciones y equipos para pequeñas empresas.

Uno de los aspectos más significativos del PRONAPPA fue la creación y operación de un fondo de aval de los créditos otorgados por el programa⁵⁹. Los objetivos del Fondo de Garantía apuntan a permitir operar con el sistema financiero a aquellos productores que, definidos como beneficiarios del programa, cuentan con proyectos viables y capacidad de gestión para su ejecución pero carecen de garantías suficientes. El Fondo de Garantía permitió levantar esta clásica restricción al acceso a fuentes de financiamiento, contribuyendo para aumentar sustancialmente los recursos destinados al componente de crédito del programa.⁶⁰

El Fondo de Garantía trabaja con garantías reales computables, tiene un carácter rotatorio y un grado de cobertura que puede llegar hasta el 100% de los préstamos solicitados. En ningún caso el programa exige al productor garantías hipotecarias o prendarias sobre bienes anteriores al ingreso de su solicitud de crédito. El Fondo es ejecutado por el MCAP y administrado contablemente por el Banco Central de Uruguay mientras que la Unidad Ejecutora del programa oficia su gerenciamiento y la toma de decisiones.

Los recursos con los cuales el Fondo opera provienen de un 10% aplicado sobre parte del monto de recursos asignados por el programa para las operaciones de crédito (llamados fondos originales o genuinos), de los aportes de los beneficiarios, por concepto del servicio de aval que se les brinda, fijado en 2% sobre la garantía obtenida y de la rentabilidad de los saldos en cuenta. La participación de los beneficiarios en la integración de los recursos reviste gran importancia más allá del hecho puramente económico, por el grado de involucramiento en el programa que ello significa.

Desde el punto de vista de sus principales metas de ejecución, el programa realizó, en sus primeros cuatro años, avances destacados. En asistencia técnica y en capacitación se atendió un número de pequeños productores sustancialmente mayor al previsto. En capacitación se contabilizó al fin de 1998 un número de 12.458 participantes, de los cuales el 31% fueron mujeres y un 43% jóvenes de menos de 30 años, debiendo hacer notar que el número de beneficiarios fue solo de alrededor de 7.000, dado que muchos beneficiarios participaron en varios eventos. Por otra parte, con asistencia técnica se atendieron hasta diciembre 1988 unos 1.898 productores, aún cuando la cifra acumulada para el período alcanzó a 4.635, con un promedio de asistencia anual de 927 productores. El número de técnicos financiados por el subcomponente fue de 36 con asistencia a 800 productores, lo que representa un bajo promedio de 22,2 productores por técnico asesor.

En crédito, para diciembre 1998, el Programa había atendido 4.262 prestatarios, con un total de 7.330 operaciones de préstamo, por un monto total de US\$ 12,2 millones, lo que representó un promedio de US\$ 1.667 por préstamo. El 45% de los créditos correspondió al mediano/largo plazo, mayormente a inversiones. En cuanto a la recuperación de los créditos otorgados, la cartera vencida a fin del año 1998, era de US\$ 952,9 miles y de ella se reportaban 126 operaciones con saldo impago de US\$ 433,6 miles, que se encontraban en trámite de recuperación por vía judicial. Los rubros que presentaban el mayor atraso eran pesca (100%), horticultura (35%) y otros (31%), mientras que desde el lado de los beneficiarios, el porcentaje mayor de los atrasos correspondía a solicitantes individuales.

En materia de crédito, se reconoce al Programa un aporte fundamental con la creación del Fondo de Garantía, que permitió el acceso al financiamiento a los productores carentes de patrimonio y les permitió producir y capitalizar. La experiencia con el Fondo se considera muy valiosa, a tal punto que un nuevo Fondo

⁵⁹ La idea de fondos de garantía no es nueva en el Uruguay. En el pasado se han realizado algunos intentos en este sentido, con resultados que no correspondieron a las expectativas. La novedad reside en el hecho de que el Fondo de Garantía del PRONAPPA operó con enorme suceso en todos sus aspectos.

⁶⁰ El Fondo de Garantía apoya también créditos ofrecidos a los productores por los bancos, con sus recursos propios, independientes de los recursos del PRONAPPA. Por esto, el efecto del programa sobre el acceso al crédito por parte de los pequeños productores es ampliado.

ha sido establecido para los agricultores beneficiarios del Programa de Desarrollo de la Granja (PREDEG) con apoyo financiero del BID y su gestión ha sido confiada a la UE del PRONAPPA.

El Fondo de Garantía respaldó el 80% de las operaciones de créditos del PRONAPPA. Solamente en una proporción muy reducida fue necesario recurrir al Fondo para hacer frente a la insolvencia de los solicitantes a la hora de amortizar sus préstamos. Si se observa, paralelamente, que el índice de morosidad se ubica en promedio en el 5%, se verifica la gran consistencia de los mecanismos de financiamiento operados por el PRONAPPA.

Los resultados financieros de la operación del Fondo de Garantía han sido ampliamente positivos, habiendo no solo cubierto con ingresos propios (aporte por el productor del 2% del monto del préstamo otorgado e intereses de colocación) las indemnizaciones efectuadas, sino que se ha ido incrementando respecto al monto aportado inicialmente de US\$760,39 miles hasta alcanzar US\$899,48 miles (31/7/99). En cuanto a los costos operativos de las instituciones de intermediación financiera, las tasas reales positivas cobradas, cubrieron con solvencia los costos operativos de las mismas. Por otra parte, el Fondo de créditos del Programa con aportes por US\$6,65 millones (31/7/99), había desembolsado US\$12,73 millones en préstamos, con una recuperación a la fecha de US\$8,74 millones, de los cuales US\$7,12 por concepto de amortizaciones.

El programa alcanzó significativos logros de carácter institucional, como la incorporación de organizaciones de la sociedad civil a la realización de las distintas actividades programadas, la creación y fortalecimiento de oficinas agrícolas en las intendencias municipales lo que permitió la formación de la red nacional de estas oficinas y el reconocimiento formal de la misma como órgano asesor por el congreso de Intendentes departamentales, la construcción de importantes experiencias normativas y de procedimientos e instrumentos para el desarrollo de las áreas rurales y el aporte al conocimiento oficial y a la conciencia nacional del tema de la pobreza rural. También puede considerarse una importante contribución institucional del Programa, el fortalecimiento brindado a instituciones relacionadas con la promoción de la mujer y con el apoyo a los jóvenes, por cuanto tales instituciones pudieron reasumir roles destacados en el escenario y debate nacional relevantes a esas temáticas.

Las acciones del Programa se concentraron (no exclusivamente) en algunos departamentos, en Artigas, Salto, Paysandu (litoral norte) y los vecinos a Montevideo, especialmente Canelones y San José. Los rubros productivos que caracterizarían las acciones del Programa en ejecución, pueden sintetizarse en leche, apicultura, avicultura, carne ovina y hortícola (morrón y tomate predominantes).

Recomendaciones

Los países del Mercosur han incorporado, en sus programas de combate a la pobreza rural, diversas características de las buenas prácticas discutidas en la Parte 3. Las iniciativas asistencialistas han asumido una posición secundaria en el rol de las políticas colocadas en práctica, siendo dado un énfasis cada vez mayor al fortalecimiento de la capacidad productiva y a la creación de condiciones para mejorar la inserción de los pequeños productores en los mercados financieros y de productos. Tomadas en conjunto, las políticas, programas y proyectos que se encuentran en ejecución revelan esfuerzos en el sentido de focalizar las acciones, fortalecer institucionalmente y coordinar las acciones de los organismos públicos relacionados a las cuestiones agrícolas y rurales, descentralizar la ejecución de las acciones, estimular la participación de los beneficiarios, atacar simultáneamente diferentes dimensiones de las carencias de la población rural relacionadas a las condiciones necesarias par el desarrollo de la actividad agrícola (crédito, acceso a recursos productivos –particularmente tierra, capacitación, infraestructura) o a las necesidades que deben ser cubiertas por políticas sociales horizontales (universalización de la educación, salud, saneamiento básico, seguridad social), estimular el desarrollo de actividades no agrícolas, llevar a cabo acciones específicas para ciertos

segmentos de la población rural pobre como mujeres e indígenas. Mientras tanto, cuando se escoge un país o un programa en particular, se percibe que persisten, en muchos casos, importantes lagunas como la falta de capacidad institucional para descentralizar la ejecución de las acciones, la falta de coordinación entre los organismos involucrados en la ejecución de proyectos y programas, la insuficiente organización y consecuente baja participación de los beneficiarios y la ausencia o la insuficiencia de acciones focalizadas sobre ciertas necesidades de los pobres rurales como, por ejemplo, el desarrollo de líneas más específicas de asistencia técnica para los pequeños productores rurales y la atención a la mujer pobre.

No se pretende, con este comentario, sugerir la necesidad de incorporar a los programas en curso todo el rol de posibles acciones e instrumentos de combate a la pobreza rural. Al contrario, es deseable que las políticas, programas y proyectos de combate a la pobreza rural combinen acciones e instrumentos según las diferentes configuraciones sociales de la población, los diferentes condicionadores socioeconómicos de la región en que habitan y las diferentes necesidades y prioridades de cada grupo específico que se quiera alcanzar con la política. Romper con la lógica de modelos cerrados de políticas públicas y trazar políticas abiertas, flexibles y adaptables a las particularidades y demandas de las comunidades es al mismo tiempo una meta ineludible para los gobiernos locales y una alternativa para la superación de la ineficiencia de las políticas públicas. No se trata tampoco de sugerir la creación de nuevos programas para atacar cuestiones específicas y puntuales, pues eso implicaría en crear nuevas y dispendiosas estructuras técnico-burocráticas. Muchos de los programas en curso poseen estructuras bien establecidas, no justificándose la duplicación de actividades-medio.

Así, es ciertamente provechoso orientar la acción del Programa Fida-Mercosur en el sentido de apoyar a los países para que se incorporen o refuercen ciertos componentes, dentro de los programas existentes, complementándolos para potenciar sus resultados y aumentar, al mismo tiempo, su alcance y sus chances de éxito. El apoyo a ser ofrecido por el Programa Fida-Mercosur puede tener un carácter más general como, por ejemplo, el estímulo a la cooperación entre los países para el intercambio y difusión de experiencias exitosas en programas de combate a la pobreza rural. Las experiencias exitosas deben ser buscadas no apenas en los países del Mercosur o de América Latina, sino que deben considerar también la, relativamente reciente, experiencia europea en el diseño, financiamiento y ejecución de políticas de desarrollo rural. En el ámbito de acuerdos existentes entre los países del Mercosur y los países europeos podrían ser buscados espacios para actividades de cooperación con esta finalidad.

El apoyo, más específico, de estímulo a la incorporación o refuerzo de componentes dentro de los programas existentes podrían dirigirse a objetivos como:

- obtención de recursos para microcrédito, creación o expansión de fondos de aval, formación de agentes de crédito, asistencia legal y administrativa a las nuevas instituciones de crédito agrícola y rural, identificación de barreras legales y necesidades de alteración e la legislación bancaria, reestructuración de los agentes de crédito oficiales para los objetivos y necesidades del combate a la pobreza rural;
- complementación de la formación de extensionistas (públicos o privados), de lideratos locales, de agentes comunitarios, de funcionarios de los agentes financieros para actuar en la promoción del asociativismo, en la producción y difusión de informaciones de mercado, en el análisis económico de proyectos, en la identificación de oportunidades de desarrollo de actividades no agrícolas;
- oferta de asistencia legal a la producción rural para regularización de documentos y acceso a los beneficios de la seguridad oficial (apoyo a los sindicatos rurales y organizaciones no gubernamentales);
- oferta de asistencia legal y apoyo a las iniciativas productivas de grupos vulnerables (jóvenes, mujeres, aborígenes, trabajadores transitorios);
- identificación y difusión de especies animales y vegetales resistentes y de alto valor nutritivo, destinadas a la subsistencia, pero que tengan también valor de mercado;

- regularización del registro de tierras y contratos que legalicen el uso de la tierra, con modernización del sistema de registro y de garantías.

Esa lista no se agota, evidentemente, las posibilidades de acciones complementarias a los programas existentes. Otras acciones pueden ser identificadas en la medida en que se exploren los temas tratados en la Parte 3 y en la revisión de las políticas, programas y proyectos presentados en la Parte 4. Cabe a cada país decidir lo que más le conviene incorporar, o ampliar, dentro de los programas existentes, considerando sus necesidades y la disponibilidad de recursos humanos, físicos y financieros y teniendo en mente que el objetivo de la acción a ser eventualmente apoyada por el Programa Fida-Mercosur es ampliar el alcance y los impactos de los programas en curso, utilizando estructuras ya existentes y sin comprometer recursos en actividades- medio.

Anexo 1: La caja verde

Ayuda interna: Base para la exención de los compromisos de reducción

1. Las medidas de ayuda interna que se pretenda queden eximidas de los compromisos de reducción satisfarán el requisito fundamental de no tener efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción o, a lo sumo, tenerlos en grado mínimo. Por consiguiente, todas las medidas que se pretenda queden eximidas se ajustarán a los siguientes criterios básicos:

- a) la ayuda en cuestión se prestará por medio de un programa gubernamental financiado con fondos públicos (incluidos los ingresos fiscales sacrificados) que no implique transferencias de los consumidores;
- y
- b) la ayuda en cuestión no tendrá el efecto de prestar ayuda en materia de precios a los productores;

y, además, a los criterios y condiciones relativos a políticas específicas que se exponen a continuación.

Programas gubernamentales de servicios

2. Servicios generales

Las políticas pertenecientes a esta categoría comportan gastos (o ingresos fiscales sacrificados) en relación a programas de prestación de servicios o ventajas a la agricultura o a la comunidad rural. No implicarán pagos directos a los productores o a las empresas de transformación. Tales programas -entre los que figuran los enumerados en la siguiente lista, que no es sin embargo exhaustiva- cumplirán los criterios generales mencionados en el párrafo 1 *supra* y las condiciones relativas a políticas específicas en los casos indicados *infra*:

- a) investigación, con inclusión de investigación de carácter general, la relacionada con programas ambientales y los programas de investigación relativos a determinados productos;
- b) lucha contra plagas y enfermedades, con inclusión de medidas de lucha contra plagas y enfermedades, tanto de carácter general como relativas a productos específicos, por ejemplo: sistemas de alerta inmediata, cuarentena y erradicación;
- c) servicios de formación, con inclusión de servicios de formación tanto general como especializada;
- d) servicios de divulgación y asesoramiento, con inclusión del suministro de medios para facilitar la transferencia de la información y los resultados de la investigación a productores y consumidores;
- e) servicios de inspección, con inclusión de servicios generales de inspección y la inspección de determinados productos dirigida a aspectos de sanidad, seguridad, clasificación o normalización;
- f) servicios de comercialización y promoción, con inclusión de información de mercado, asesoramiento y promoción relacionados con determinados productos pero con exclusión de desembolsos para fines sin especificar que puedan ser utilizados por los vendedores para reducir su precio de venta o conferir un beneficio económico directo a los compradores; y
- g) servicios de infraestructura, con inclusión de: redes de suministro de electricidad, carreteras y otros medios de transporte, instalaciones portuarias y de mercado, servicios de abastecimiento de agua, embalses y sistemas de riego y obras de infraestructura asociadas con programas ambientales. En todos los casos los desembolsos se destinarán únicamente al suministro o construcción de obras de infraestructura y excluirán el suministro subvencionado de instalaciones terminales a nivel de exploración agrícola que no sean para la extensión de las redes de servicios públicos de disponibilidad general. Tampoco abarcarán subvenciones relativas a los insumos o gastos de exploración ni tarifas de usuarios preferenciales.

3. Constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria⁶¹

El gasto (o los ingresos fiscales sacrificados) en relación con la acumulación y mantenimiento de existencias de productos que formen parte integrante de un programa de seguridad alimentaria establecido en la legislación nacional podrá incluir ayuda gubernamental para el almacenamiento de productos por el sector privado como parte del programa.

El volumen y acumulación de las existencias responderán a objetivos preestablecidos y relacionados únicamente con la seguridad alimentaria. El proceso de acumulación y colocación de las existencias será transparente desde el punto de vista financiero. Las compras de productos alimenticios por el gobierno se realizarán a los precios corrientes del mercado y las ventas de productos, procedentes de las existencias de seguridad alimentaria, se harán a un precio no inferior al precio corriente del mercado interno para el producto y la calidad en cuestión.

4. Ayuda alimentaria interna⁶²

El gasto (o los ingresos fiscales sacrificados) en relación con el suministro de ayuda alimentaria interna a sectores de la población que la necesiten.

El derecho a recibir ayuda alimentaria estará sujeto a criterios claramente definidos relativos a los objetivos en materia de nutrición. Tal ayuda revestirá la forma de abastecimiento directo de productos alimenticios a los interesados o de suministro de medios que permitan a los beneficiarios comprar productos alimenticios a precios de mercado o a precios subvencionados. Las compras de productos alimenticios por el gobierno se realizarán a los precios corrientes del mercado y la financiación y administración de la ayuda serán transparentes.

5. Pagos directos a los productores

La ayuda concedida a los productores mediante pagos directos (o ingresos fiscales sacrificados, con inclusión de pagos en especie), que se pretenda quede eximida de los compromisos de reducción, se ajustará a los criterios básicos enunciados en el párrafo 1 *supra* y a los criterios específicos aplicables a los distintos tipos de pagos directos a que se refieren los párrafos del 6 al 13 *infra*. Cuando se pretenda que quede eximido de reducción algún tipo de pago directo, existente o nuevo, distinto de los que se especifican en los párrafos del 6 al 13, este se ajustará a los criterios enunciados en los apartados b) a e) del párrafo 6, además de los criterios generales establecidos en el párrafo 1.

⁶¹ A los efectos del párrafo 3 del presente Anexo, se considerará que los programas gubernamentales de constitución de existencias con fines de seguridad alimentaria en los países en desarrollo que se apliquen de manera transparente y se desarrollen de conformidad con criterios o directrices objetivos publicados oficialmente están en conformidad con las disposiciones de este párrafo. Incluidos los programas en virtud de los cuales se adquieran y liberen, a precios administrados, existencias de productos alimenticios con fines de seguridad alimentaria, a condición de que se tenga en cuenta en la MGA la diferencia entre el precio de adquisición y el precio de referencia exterior.

² A los efectos de los párrafos 3 y 4 del presente Anexo, se considerará que el suministro de productos alimenticios a precios subvencionados, con el objeto de satisfacer regularmente, a precios razonables las necesidades alimentarias de sectores pobres de la población urbana y rural de los países en desarrollo, está en conformidad con las disposiciones de este párrafo.

6. Ayuda a los ingresos desconectada

- a) El derecho a percibir estos pagos se determinará en función de criterios claramente definidos, tales como los ingresos, la condición de productor o de propietario de la tierra, la utilización de los factores o el nivel de la producción en un periodo de base definido y establecido.
- b) La cuantía de esos pagos, en un año dado, no estará relacionada con, ni se basará en el tipo o el volumen de la producción (incluido el número de cabezas de ganado) emprendida por el productor en cualquier año posterior al periodo base.
- c) La cuantía de esos pagos, en un año dado, no estará relacionada con, ni se basará en los precios internos o internacionales aplicables a una producción emprendida en cualquier año posterior al periodo base.
- d) La cuantía de esos pagos, en un año dado, no estará relacionada con, ni se basará en los factores de producción empleados en cualquier año posterior al periodo base.
- e) No se exigirá producción alguna para recibir esos pagos.

7. Participación financiera del gobierno en los programas de seguro de los ingresos y de red de seguridad de los ingresos

- a) El derecho a percibir estos pagos se determinará en función de que haya una pérdida de ingresos - teniendo en cuenta únicamente los ingresos derivados de la agricultura superior al 30 por ciento de los ingresos brutos medios o su equivalente en ingresos netos (con exclusión de cualquier pago obtenido de los mismos planes o de otros similares) del trienio anterior o de un promedio trienal de los cinco años precedentes de los que se hayan excluido el de mayores y el de menores ingresos. Todo productor que cumpla esta condición tendrá derecho a recibir los pagos.
- b) La cuantía de estos pagos compensará menos del 70 por ciento de la pérdida de ingresos del productor en el año en que este tenga derecho a recibir asistencia.
- c) La cuantía de todo pago de este tipo estará relacionada únicamente con los ingresos; no estará relacionada con el tipo o el volumen de la producción (incluido el número de cabezas de ganado) emprendida por el productor; ni con los precios, internos o internacionales, aplicables a tal producción; ni con los factores de producción empleados.
- d) Cuando un productor reciba en el mismo año pagos en virtud de lo dispuesto en el presente párrafo y en el párrafo 8 (socorro en casos de desastres naturales), el total de tales pagos será inferior al 100 por ciento de la pérdida total del productor.

8. Pagos (efectuados directamente o a través de la participación financiera del gobierno en planes de seguro de las cosechas) en concepto de socorro en casos de desastres naturales

- a) El derecho a percibir estos pagos se adquiere únicamente previo reconocimiento oficial por las autoridades gubernamentales de que ha ocurrido o está ocurriendo un desastre natural u otro fenómeno similar (por ejemplo, brotes de enfermedades, infestación por plagas, accidentes nucleares o guerra en el territorio del Miembro de que se trate) y estará determinado por una pérdida de producción superior al 30 por ciento de la producción media del trienio anterior o de un promedio trienal de los cinco años precedentes de los que se hayan excluido el de mayor y el de menor producción.
- b) Los pagos efectuados a raíz de un desastre se aplicarán únicamente con respecto a las pérdidas de ingresos, cabezas de ganado (incluidos los pagos relacionados con el tratamiento veterinario de los animales), tierras u otros factores de producción debidos al desastre natural de que se trate.

- c) Los pagos no compensarán más del costo total de sustitución de dichas pérdidas y no se impondrá ni especificará el tipo o cantidad de la futura producción.
- d) Los pagos efectuados durante un desastre no excederán el nivel necesario para prevenir o aliviar ulteriores pérdidas, de las definidas en el criterio enunciado en el apartado b) *supra*.
- e) Cuando un productor reciba en el mismo año pagos en virtud de lo dispuesto en el presente párrafo y en el párrafo 7 (programas de seguro de los ingresos y de red de seguridad de los ingresos), el total de tales pagos será inferior al 100 por ciento de la pérdida total del productor.

9. Asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante programas de retiro de productores

- a) El derecho a percibir estos pagos se determinará en función de criterios claramente definidos en programas destinados a facilitar el retiro de personas dedicadas a la producción agrícola comercializable o su paso a actividades no agrícolas.
- b) Los pagos estarán condicionados a que los beneficiarios se retiren de la producción agrícola comercializable de manera total y definitiva.

10. Asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante programas de detracción de recursos

- a) El derecho a percibir estos pagos se determinará en función de criterios claramente definidos en programas destinados a detraer tierras u otros recursos, con inclusión del ganado, de la producción agrícola comercializable.
- b) Los pagos estarán condicionados al retiro de las tierras de la producción agrícola comercializable durante tres años como mínimo y, en el caso del ganado, a su sacrificio o retiro permanente y definitivo.
- c) Los pagos no conllevarán la imposición o especificación de ninguna otra utilización de esas tierras o recursos que entrañe la producción de bienes agropecuarios comercializables.
- d) Los pagos no estarán relacionados con el tipo o cantidad de la producción ni con los precios, internos o internacionales, aplicables a la producción a que se destine la tierra u otros recursos que se sigan utilizando en una actividad productiva.

11. Asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante ayudas a la inversión.

- a) El derecho a percibir estos pagos se determinará en función de criterios claramente definidos en programas gubernamentales destinados a prestar asistencia para la reestructuración financiera o física de las operaciones de un productor en respuesta a desventajas estructurales objetivamente demostradas. El derecho a beneficiarse de esos programas podrá basarse también en un programa gubernamental claramente definido de reprivatización de las tierras agrícolas.
- b) La cuantía de estos pagos, en un año dado, no estará relacionada con, ni se basará en el tipo o el volumen de la producción (incluido el número de cabezas de ganado) emprendida por el productor en cualquier año posterior al periodo de base, a reserva de lo previsto en el criterio e) *infra*.
- c) La cuantía de estos pagos, en un año dado, no estará relacionada con, ni se basará en los precios internos o internacionales aplicables a una producción emprendida en cualquier año posterior al periodo base.
- d) Los pagos se efectuarán solamente durante el periodo necesario para la realización de la inversión con la que estén relacionados.
- e) Los pagos no conllevarán la imposición ni la designación en modo alguno de los productos agropecuarios que hayan de producir los beneficiarios, excepto la prescripción de no producir un determinado producto.

- f) Los pagos se limitarán a la cuantía necesaria para compensar la desventaja estructural.

12. Pagos en el marco de programas ambientales

- a) El derecho a percibir estos pagos se determinará como parte de un programa gubernamental ambiental o de conservación claramente definido y dependerá del cumplimiento de las condiciones específicas establecidas con la inclusión de condiciones relacionadas con los métodos de producción o los insumos.
- b) La cuantía del pago se limitará a los gastos extraordinarios o pérdidas de ingresos que conlleve el cumplimiento del programa gubernamental.

13. Pagos en el marco de programas de asistencia regional

- a) El derecho a percibir estos pagos estará circunscrito a los productores de regiones desfavorecidas. Cada una de estas regiones debe ser una zona geográfica continua, claramente designada, con una identidad económica y administrativa definible, que se considere desfavorecida sobre la base de criterios imparciales y objetivos claramente enunciados en una ley o reglamento que indique que las dificultades de la región provienen de circunstancias no meramente temporales.
- b) La cuantía de estos pagos, en un año dado, no estará relacionada con, ni se basará en el tipo o el volumen de la producción (incluido el número de cabezas de ganado) emprendida por el productor en cualquier año posterior al periodo de base, excepto si se trata de reducir esa producción.
- c) La cuantía de estos pagos, en un año dado, no estará relacionada con, ni se basará en los precios, internos o internacionales, aplicables a una producción emprendida en cualquier año posterior al periodo base.
- d) Los pagos serán accesibles únicamente para los productores de las regiones con derecho a los mismos, pero lo serán en general para todos los productores situados en esas regiones.
- e) Cuando estén relacionados con los factores de producción, los pagos se realizarán a un ritmo degresivo por encima del nivel de umbral del factor de que se trate.
- f) Los pagos se limitarán a los gastos extraordinarios o pérdidas de ingresos que conlleve la producción agrícola emprendida en la región designada.

Anexo 2: Artículo 6 del Acuerdo Agrícola

Compromisos en materia de ayuda interna

1. Los compromisos de reducción de la ayuda interna de cada Miembro, consignados en la Parte IV de su Lista, se aplicarán a la totalidad de las medidas de ayuda interna en favor de los productores agrícolas, salvo las medidas internas que no estén sujetas a reducción, de acuerdo con los criterios establecidos en el presente artículo y en el Anexo 2 del presente Acuerdo. Estos compromisos se expresan en Medida Global de la Ayuda Total y "Niveles de Compromisos Anuales y Final Consolidados"

2. De conformidad con el acuerdo alcanzado en el Balance a Mitad de Periodo de que las medidas oficiales de asistencia, directa o indirecta, destinadas a fomentar el desarrollo agrícola y rural forman parte integrante de los programas de desarrollo de los países en desarrollo, las subvenciones a la inversión que sean de disponibilidad general para la agricultura en los países en desarrollo Miembros, y las Subvenciones a los insumos agrícolas que sean de disponibilidad general para los productores con ingresos bajos o pobres en recursos de los países en desarrollo Miembros, quedarán eximidas de los compromisos de reducción de la ayuda interna que de lo contrario serían aplicables a esas medidas como lo quedará también la ayuda interna dada a los productores de los países en desarrollo Miembros, para estimular la diversificación, con el objetivo de abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos. La ayuda interna que se ajuste a los criterios enunciados en el presente párrafo no habrá de quedar incluida en el cálculo de la MGA Total Corriente del Miembro de que se trate.

3. Se considerará que un Miembro ha cumplido sus compromisos de reducción de la ayuda interna en todo año en el que su ayuda interna a los productores agrícolas, expresada en MGA Total Corriente, no exceda del correspondiente nivel de compromiso anual o final consolidado especificado en la Parte IV de su Lista.

4. a) Ningún Miembro tendrá obligación de incluir en el cálculo de su MGA Total Corriente ni de reducir:

- i. la ayuda interna otorgada a productos específicos que de otro modo tendría obligación de incluir en el cálculo de su MGA Corriente cuando tal ayuda no exceda del 5 por ciento del valor total de su producción de un producto agropecuario de base durante el año correspondiente; y
- ii. la ayuda interna, no referida a productos específicos, que de otro modo tendría obligación de incluir en el cálculo de su MGA Corriente cuando tal ayuda no exceda del 5 por ciento del valor de su producción agropecuaria total.

b) En el caso de Miembros que sean países en desarrollo, el porcentaje de *minimis* establecido en el presente párrafo será del 10 por ciento.

5.

a) Los pagos directos realizados en el marco de programas de limitación de la producción no estarán sujetos al compromiso de reducción de la ayuda interna:

- i. si se basan en superficies y rendimientos fijos; o
- ii. si se realizan con respecto al 85 por ciento o menos del nivel de producción de base; o
- iii. si, en el caso de pagos relativos al ganado, se realizan con respecto a un número de cabezas fijo.

b) La exención de los pagos directos que se ajusten a los criterios enunciados *supra* del compromiso de reducción quedará reflejada en la exclusión del valor de dichos pagos directos del cálculo de la MGA Total Corriente del Miembro de que se trate.