



Experiencias de atención a la pobreza y municipalización en el desarrollo rural sostenible

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA

Banco Interamericano de Desarrollo - BID

Experiencias de atención a la pobreza y municipalización en el desarrollo rural sostenible

©Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA
Banco Interamericano de Desarrollo - BID

Primera edición, 2002

Diseño y armada electrónica:

Liliana Ortiz Fonseca

E-mail: lilianaortizfonseca@yahoo.com

ISBN: 9328-46-6

Impresión:

Marpe Publicidad

Cra. 9a. No. 7-61

Teléfonos: 333 42 78 - 333 43 28

E-mail: marpepublicidad@empresario.com

Bogotá, D.C., Colombia

CONTENIDO

| | |
|--|----|
| PRESENTACIÓN | 7 |
| I. MARCO DE ANÁLISIS DE POBREZA: DEFINICIÓN DEL PROBLEMA | 11 |
| A. ELEMENTOS DE DIAGNÓSTICO | 11 |
| 1. Las raíces de la pobreza | 12 |
| 2. La agricultura en el marco de la pobreza | 14 |
| 3. Estrategias para enfrentar la pobreza | 16 |
| 4. Las instituciones para la pobreza | 16 |
| B. HIPÓTESIS Y MARCO ANALÍTICO PARA EL ESTUDIO DE LA POBREZA | 17 |
| 1. Factores macroeconómicos | 18 |
| 2. Exclusión económica | 19 |
| 3. Aspectos políticos | 19 |
| 4. Sostenibilidad | 20 |
| 5. Institucionalidad | 20 |
| 6. Definición de pobreza y enfoque de las intervenciones | 21 |
| II. ANÁLISIS DE LA POBREZA EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL. RAFAEL ECHEVERRI, MARK MEASSCIK. | 23 |
| A. NUEVO IMPULSO AL DESARROLLO RURAL | 25 |
| B. BASES DE UNA ESTRATEGIA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA RURAL | 27 |
| 1. Naturaleza del problema | 27 |
| 2. Lineamientos centrales | 29 |
| 3. Líneas prioritarias de acción | 32 |
| III. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO. RAFAEL ECHEVERRI | 35 |
| A. ANÁLISIS ESTADÍSTICO COMPARATIVO | 35 |
| B. ENFOQUE METODOLÓGICO DE LOS ESTUDIOS COMPARATIVOS DE CASO | 37 |
| 1. Enfoque del proyecto | 37 |
| 2. Modalidad de intervención | 38 |
| 3. Gestión | 39 |
| 4. Impacto | 40 |

| | |
|--|-----------|
| IV. ASPECTOS MICRO RELACIONADOS CON POBREZA: | |
| ANÁLISIS ESTADÍSTICO COMPARADO. RAFAEL ECHEVERRI. | 43 |
| A. DIMENSIÓN DE LA POBREZA | 46 |
| B. NATURALEZA DE LA POBREZA DE INGRESOS | 47 |
| C. LA ESTRUCTURA FAMILIAR | 49 |
| D. DIFERENCIALES POR GÉNERO | 52 |
| E. EL CICLO DE VIDA DEL HOGAR | 53 |
| F. LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS FUENTES DE INGRESO | 55 |
| G. LA EDUCACIÓN | 57 |
| H. PERCEPTORES DE INGRESO | 58 |
| I. PROBABILIDAD DE SER POBRE | 59 |
| J. DETERMINANTES DEL INGRESO | 63 |
| V. PROYECTO DE POBREZA RURAL Y RECURSOS NATURALES DE PANAMA: UN NUEVO MODELO DE INTERVENCIÓN PARA EL COMBATE A LA POBREZA. BEATRIZ GARCÍA. | 71 |
| A. ANTECEDENTES | 71 |
| 1. Orientaciones de política social para el combate a la pobreza | 74 |
| 2. Cambios políticos en 1999 y su impacto en el proyecto | 75 |
| B. PROYECTO DE POBREZA RURAL Y RECURSOS NATURALES | 76 |
| 1. Enfoque | 76 |
| 2. Modalidad de intervención | 79 |
| 3. Gestión | 83 |
| 4. Impacto | 88 |
| VI. EL PROYECTO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA SOSTENIBLE EN LADERAS DE CENTROAMÉRICA: IICA/HOLANDA/LADERAS. XIOMARA BERTRAND, BYRON MIRANDA. | 91 |
| A. ANTECEDENTES | 91 |
| 1. Primera etapa | 92 |
| 2. Segunda etapa | 93 |
| B. ENFOQUE DEL PROYECTO | 94 |
| 1. Enfoque de desarrollo | 94 |
| 2. Enfoque del territorio | 97 |
| 3. Enfoque económico productivo | 99 |
| 4. Enfoque de externalidades | 105 |
| C. MODALIDADES DE INTERVENCIÓN | 106 |
| 1. Temporalidad de la intervención | 106 |
| 2. Mecanismos de puesta en marcha | 108 |
| D. GESTIÓN | 115 |
| 1. Replicabilidad | 115 |
| 2. Sostenibilidad | 116 |
| 3. Institucionalización | 117 |
| 4. Seguimiento y evaluación | 118 |
| E. IMPACTO | 119 |
| 1. Logros del proceso de construcción de una plataforma de innovación institucional y humana | 120 |
| 2. Logros en el establecimiento de la plataforma metodológica | 123 |
| 3. Logros en la plataforma de innovación para incremento de la productividad y cuidado de los recursos naturales | 124 |

| | |
|--|-----|
| F. LECCIONES APRENDIDAS. PRINCIPALES LECCIONES | 125 |
| 1. Las seis lecciones más importantes del proyecto | 125 |
| 2. Limitantes | 128 |
| VII. PROYECTO PROTIERRA DE NICARAGUA. CARMEN LARGAESPADA, | |
| MARIO DE FRANCO. | 129 |
| A. INTRODUCCIÓN | 129 |
| 1. Metodología | 129 |
| 2. Objetivos del proyecto | 130 |
| B. ENFOQUE DEL PROYECTO | 131 |
| 1. Enfoque de desarrollo | 131 |
| 2. Enfoque de territorio | 133 |
| 3. Enfoque económico productivo | 134 |
| 4. Enfoque sobre externalidades..... | 135 |
| C. MODALIDAD DE INTERVENCIÓN | 138 |
| 1. Temporalidad de la intervención | 138 |
| 2. Mecanismos de puesta en marcha | 139 |
| 3. La planificación municipal y los ciclos del subproyecto | 142 |
| D. GESTIÓN | 143 |
| 1. Replicabilidad | 143 |
| 2. Sostenibilidad | 144 |
| 3. Apropiación | 145 |
| 4. Institucionalización | 146 |
| 5. Monitoreo | 146 |
| 6. Evaluación | 147 |
| E. IMPACTO | 147 |
| 1. Frente a capital humano | 147 |
| 2. Frente a capital social | 148 |
| 3. Frente a capital físico | 149 |
| 4. Frente a capital natural | 149 |
| 5. Evaluación de impacto por componente | 150 |
| F. NOTAS PARA CONCLUSIONES | 156 |
| VIII. DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN POPULAR. | |
| LA EXPERIENCIA DE BOLIVIA. MIGUEL URIOSTE. | 159 |
| A. RESUMEN EJECUTIVO..... | 159 |
| B. INTRODUCCIÓN | 161 |
| C. LA SITUACIÓN ACTUAL | 162 |
| D. ANTECEDENTES HISTÓRICOS | 164 |
| 1. Desde la creación de la República hasta 1952 | 164 |
| 2. Desde 1952 hasta 1994 | 167 |
| E. ANTECEDENTES DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR | 170 |
| F. LOS ASPECTOS MEDULARES DE LAS LEYES REFERIDAS AL ÁMBITO RURAL | 173 |
| 1. La Ley de Participación Popular: aspectos políticos, administrativos, territoriales y económicos | 173 |
| 2. La Ley de Descentralización Administrativa (LDA) | 176 |
| 3. Las reacciones iniciales de los diferentes actores sociales | 177 |
| 4. El proceso desde 1994 hasta el año 2000 | 179 |
| G. EVALUACIÓN CRÍTICA DEL PROCESO | 181 |
| 1. Aspectos positivos | 181 |

| | |
|---|------------|
| 2. Aspectos negativos y desafíos | 182 |
| 3. Escenarios previstos | 184 |
| H. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES | 185 |
| I. RECOMENDACIONES | 189 |
| J. BIBLIOGRAFÍA | 192 |
| IX. CONCLUSIONES | 197 |
| A. LA POBREZA RURAL EN UN MARCO GENERAL DE DESARROLLO | 197 |
| B. LA POBREZA RURAL Y SUS DETERMINANTES | 198 |
| C. EL DISEÑO EN LOS PROGRAMAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA RURAL | 201 |
| 1. Enfoque de desarrollo | 201 |
| 2. Enfoque de territorio | 202 |
| 3. Enfoque económico productivo | 203 |
| 4. Enfoque sobre externalidades | 204 |
| D. LA GESTIÓN DE PROGRAMAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA RURAL | 205 |
| 1. Modalidad de intervención | 205 |
| 2. Replicabilidad y sostenibilidad | 206 |
| 3. Apropiación y participación | 207 |
| 4. Institucionalización | 208 |
| 5. Evaluación | 208 |
| E. IMPACTO DE LOS PROGRAMAS | 209 |
| F. LECCIONES DE LAS EXPERIENCIAS DE MUNICIPALIZACIÓN EN EL DESARROLLO RURAL | 209 |
| 1. Experiencias recientes | 212 |
| 2. Consideraciones finales | 221 |

PRESENTACIÓN

En desarrollo del trabajo interagencial entre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y el Banco Interamericano de Desarrollo se adelantó la investigación sobre experiencias de pobreza y municipalización como estrategias de desarrollo rural, de la cual se recogen sus resultados en la presente publicación. El estudio busca avanzar en la interpretación de los factores que determinan las situaciones de pobreza rural en la región y las acciones que se vienen implementando con el propósito de abatirla.

Esta investigación se ha adelantado en el marco de las renovadas preocupaciones sobre el desarrollo rural, en la perspectiva de una nueva visión de la ruralidad, con el propósito de avanzar en la interpretación de la naturaleza de la pobreza rural, sus determinantes y factores que presionan su permanencia, así como la evaluación de experiencias en proyectos aplicados en la región para su reducción y a procesos de descentralización y municipalización.

La caracterización de la pobreza rural tiene un problema de orden conceptual y operacional debido a las interdependencias de los indicadores utilizados para su medición. Las diversas formas de manifestación de la pobreza generan dudas sobre la identificación de sus componentes en términos de factores causados por las condiciones de precariedad y vulnerabilidad o, por el contrario, si son las causantes de tales condiciones.

La definición de pobreza ha venido evolucionando y, con ella, las formas de medirla, en gran medida presionadas por la necesidad de que los programas que se emprenden para su tratamiento, requieren mayor efectividad.

La pobreza es un concepto complejo y vinculado con posiciones políticas, ideológicas y económicas, que impiden afirmar que existe una única y consensuada definición que cubra la totalidad de opciones y perspectivas. Las diversas formas de entenderla condicionan en forma importante las opciones de política pública y sus mecanismos para tratarla.

Se siguen introduciendo cambios y ajustes en las formas de intervención, caracterizadas por la definición de nuevos actores y de nuevas formas de entender la gestión pública. Las últimas décadas han visto muy variados giros en los énfasis de los programas sin que, hasta el momento, se haya logrado un nivel satisfactorio de mitigación de tan urgente problema.

De allí la pertinencia de ahondar en el análisis de la naturaleza de las estrategias de diseño y gestión de los programas que buscan dar respuesta a las demandas de reducción de la pobreza rural en la región y sus relaciones con los marcos de interpretación y análisis que les sirven de base para su definición. Ello se refleja en el objetivo de esta investigación, centrada en la búsqueda de pistas que permitan mejorar los marcos analíticos e interpretativos que se vienen aplicando.

El presente estudio busca combinar las técnicas de análisis cuantitativo, a partir de un análisis nuevo y fresco de las encuestas de hogares rurales, y cualitativo, a partir de los estudios de caso, con el propósito de establecer relaciones más comprensivas en el estudio de la naturaleza del problema de la pobreza y de las soluciones que se vienen desarrollando en nuestros países. Igualmente el proyecto investigativo busca aportar a la interpretación de las estrategias específicas de atención a la pobreza y los procesos de municipalización en relación con modelos de desarrollo en el nivel estructural.

La cobertura del estudio se ha definido para tres países mesoamericanos, Panamá, Nicaragua, Honduras, Brasil y Bolivia. El componente de estudios de caso que cubre los tres países se concentra en el análisis del proyecto de Pobreza Rural y Recursos Naturales en Panamá, el Proyecto de Desarrollo Institucional para la Producción Agrícola Sostenible en Laderas de Centroamérica en Honduras y el proyecto PROTIERRA en Nicaragua. En el análisis de los procesos de municipalización se incluye el estudio del proceso de descentralización en Bolivia y se incluyó un análisis del caso de Seridó¹ en el nordeste brasileño. En tanto que el análisis comparativo estadístico se realizó para Panamá y Nicaragua sobre los datos de las encuestas de niveles de vida.

El alcance y potencial de generalizar sobre las conclusiones de este estudio tiene limitaciones que es importante reconocer. Sin embargo, el propósito central de este esfuerzo interagencial es generar un espacio para promover la reflexión y alimentar los procesos de formulación de políticas con una nueva visión sobre la ruralidad centroamericana. Esto tiene especial relevancia para políticas dirigidas al sector rural que aún no superan el agro-centrismo y es de igual manera importante para potenciar nuevos procesos de gestión de políticas más participativas y multisectoriales, con enfoque territorial. La investigación fue realizada por el área de Desarrollo Rural Sostenible del IICA, con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, como parte de los trabajos financiados con Recursos de Cooperación Técnica Regio-

¹ El caso de Seridó, desarrollado en el marco del presente estudio, fue publicado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, en 2002, razón por la cual no se incluye en la presente publicación.

nal, en el marco de las acciones del Grupo Interagencial de Desarrollo Rural, iniciativa agenciada por estas instituciones en asocio con FIDA, FAO, Banco Mundial, CEPAL, AID y GTZ.

En el estudio participó un equipo de investigadores coordinados por Mark Meassick. La responsabilidad del análisis estadístico y de la comparación de los estudios de caso estuvo a cargo de Rafael Echeverri. La realización de los estudios de caso estuvo a cargo de Beatriz García, en Panamá; Xiomara Bertrand, con el apoyo de Byron Miranda, en Honduras, Carmen Largaespada en Nicaragua, Miguel Urioste en el caso de la municipalización en Bolivia y Carlos Miranda en el caso de Seridó en Brasil. En la asesoría general del estudio estuvieron Mario de Franco y Carlos Furche y la asistencia en el procesamiento de datos estuvo a cargo de Leonardo García.

El informe se presenta en siete capítulos: (1) marco analítico y definición del problema de investigación, (2) enfoque metodológico seguido en el estudio, (3) análisis micro de la pobreza para los casos de Panamá y Nicaragua, utilizando las estadísticas disponibles en las encuestas de calidad de vida para lograr interpretación fresca de los datos sobre la base y criterios de lo rural, (4) estudio de caso de Panamá, (5) estudio de caso de Honduras, (6) estudio de caso de Nicaragua y (7) conclusiones generales del trabajo.

I. MARCO DE ANÁLISIS DE POBREZA: DEFINICIÓN DEL PROBLEMA¹

Estudios recientes han hecho énfasis en la caracterización de la pobreza y en los análisis de sus causas y comportamientos en América Latina. En ellos se ha conformado una visión extraordinariamente iluminadora de la naturaleza de uno de los primeros problemas que afrontan nuestras sociedades. El fenómeno indica que las condiciones en las cuales se define la política pública no puede calificarse de carente de información diagnóstica. En los apartes siguientes se sintetizan los elementos más destacados de las conclusiones a las cuales se ha llegado y que sirven de marco referencial para el análisis que se pretende hacer acerca de los estudios de casos sobre experiencias de intervención y el análisis estadístico sobre comportamientos específicos de ciertas dimensiones de la pobreza.

A. ELEMENTOS DE DIAGNÓSTICO

La población rural en condiciones de pobreza sobrepasa los 90 millones de personas (FIDA.1999), según datos agregados de la CEPAL de nueve países que contaban con datos completos desde el 70 hasta el 97 y que cubren el 80% de la población de América Latina (ver tabla 1).

¹ Esta sección utiliza información extraída de la siguientes fuentes:
Relaciones entre el desarrollo agroalimentario y la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe. Raquel Peña Montenegro. FIDA.1999.
Pobreza rural y diseño de estrategias de desarrollo rural. Preparado por Alan de Janvry y Elisabeth Sadoulet, Universidad de Berkeley, California. 1999.
Empleo e ingreso rural no agrícola en América Latina y el Caribe. J. A. Berdegué, T. Reardon, G. Escobar. Documento de trabajo preparado para la Conferencia sobre el Desarrollo de la Economía Rural y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe. BID. 2000.
Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Proyecto CEPAL/GTZ. Santiago, Chile. 2000.

Tabla 1. Distribución de la pobreza en América Latina (1970-1997)

| | 1970 | 1997 |
|-----------------------|------------|------------|
| Pobreza rural | 62% | 51% |
| Pobreza urbana | 29% | 31% |
| Pobreza total | 42% | 35% |

Un 11% de reducción de la pobreza rural en los últimos 30 años indica un pobre desempeño de los modelos de desarrollo, más aún cuando, después de logros más significativos en la década de los setenta, se presenta un retroceso en los últimos quince años, coincidiendo con los cambios de modelo y ajustes estructurales en el continente.

Los efectos de altos niveles de pobreza tienen grandes impactos sobre el devenir de nuestras sociedades. De Janvry y Sadoulet han destacado consecuencias que se expresan en frenos a un desarrollo armónico de nuestros países. Al permanecer, la pobreza rural genera un alto desgaste de recursos potencialmente productivos, subvaloración y subutilización de la mano de obra, baja demanda agregada, bajos niveles de ahorro e inversión y depresión de economías locales que en otras circunstancias podrían jugar un importante papel de dinamización de la economía.

La precariedad de activos que acompaña la pobreza rural hace que se genere una gran presión sobre el medio ambiente, expresada en sobreexplotación de los recursos naturales, uso de formas insostenibles y poco amigables ambientalmente y deterioro generalizado de los ecosistemas ricos en biodiversidad.

Los costos sociales de la pobreza rural se expresan en pérdida de cohesión social, debilitamiento de las estructuras de las organizaciones sociales, vulnerabilidad extrema frente a riesgos naturales o económicos y conflictos sociales de diverso orden. La permanencia de los conflictos sociales que entraña la pobreza se expresa en graves procesos de desestabilización política en muchas regiones, manifiesta en diferentes formas de expresión de presión, de violencia y de pérdida de gobernabilidad. La pobreza socava la legitimidad de las instituciones políticas y debilita los lazos de integridad política de los países.

Este conjunto de efectos generados por la pobreza rural se constituye en externalidades negativas sobre el resto de la sociedad, que debe pagar altos costos, al tiempo que deja de percibir los beneficios de un tipo de desarrollo más equilibrado, eficiente, justo, estable y sostenible.

1. Las raíces de la pobreza

Los analistas coinciden en determinar como causas del comportamiento de la pobreza rural en las últimas décadas un conjunto de procesos asociados con el modelo de desarrollo que han adoptado los países latinoamericanos. Se identifica con claridad una gran inercia que tiene origen en aspectos estructurales. En primera instancia, se reconoce que el crecimiento económico, aunque necesario, no ha sido suficiente (de Janvry y Sadoulet. 1999), ya que los perfiles de crecimiento, en términos sectoria-

les, no han significado la inclusión laboral y el incremento de las remuneraciones por la vía del mejoramiento de la productividad general de la economía, particularmente de la mano de obra. Esto adicionado a que el crecimiento de las economías latinoamericanas se encuentra por debajo de las presentadas en las décadas de los sesenta y setenta, cerrando un círculo vicioso en el cual se sacrificó la distribución, pero no se logró el crecimiento.

Los términos de intercambio entre sectores siguen siendo adversos a la economía rural. El efecto del aumento en los precios de los alimentos e insumos agrícolas y otras distorsiones que afectan a los pequeños productores, tales como barreras de acceso, altos costos de transacción y escaso poder de negociación, son determinantes de evidentes desventajas de las poblaciones empobrecidas del campo latinoamericano (de Janvry y Sadoulet. 1999) (FIDA. 1999).

En los pobres, la carencia de activos productivos hace que las oportunidades promisorias para crear riqueza sean aprovechadas casi exclusivamente por los grupos no pobres de la sociedad (de Janvry y Sadoulet. 1999) (FIDA. 1999), como producto de una desigual dotación inicial de activos productivos, que pone en cuestionamiento las estrategias de generación de ventajas competitivas y limitan los efectos positivos que se puedan encontrar en la integración de mercados y la eficiencia general de la economía buscada por el modelo de mercado.

Acompañando los cambios estructurales introducidos en el nuevo modelo, se produjo un desmonte generalizado de las instituciones públicas de apoyo a pequeños productores, generando una ausencia de instituciones que apoyen la competitividad, reduciendo la creación de bienes públicos, el desarrollo tecnológico, la información y la modernización de instituciones de regulación y mercado (de Janvry y Sadoulet. 1999). De esta manera, se presenta un marginamiento creciente de los más pobres, frente a esquemas modernos de competencia económica.

Como parte fundamental de los ajustes estructurales, se ha presentado una generalizada reducción de los recursos públicos destinados a la infraestructura física y servicios técnicos y financieros para las áreas rurales (FIDA. 1999). Muchos de los programas de apoyo fueron desmontados, creando estrangulamientos en la inversión y vacíos no suplidos de estrategias de apoyo.

Otro de los aspectos vitales para el mejoramiento de las condiciones de desarrollo es la capacidad de las comunidades para participar e influir en las decisiones que comprometen sus propias condiciones de desarrollo, lo cual se enfrenta a la carencia de poder político de los pobres para acceder a los bienes públicos (de Janvry y Sadoulet. 1999). Las estructuras clientelistas, de precariedad de operación de las instituciones democráticas y las imposiciones verticales, directivas y centralistas, siguen afectando la posibilidad de expresión de una fuerza política que brinde espacio a las comunidades pobres.

Así mismo, la destrucción del capital físico rural, en términos de infraestructura pública y privada, producto de desastres naturales que han afectado gravemente muchas de las comunidades rurales más pobres del continente, implicando altos costos y el desvío de recursos financieros a la recapitalización de áreas devastadas (FIDA. 1999).

Finalmente, es necesario tener en consideración que la caída en la proporción de pobres rurales, no deriva de un desarrollo rural exitoso, sino fundamentalmente de la migración que reubica la pobreza en el sector urbano (de Janvry y Sadoulet. 1999), confirmando el hecho de que una alta proporción de la pobreza urbana tiene un origen rural que genera presiones sobre la oferta de servicios y desequilibrios demográficos importantes. El desplazamiento y la migración, nacional e internacional, aparecen como fenómenos propios de las debilidades de los modelos de desarrollo rural y de la atención a la pobreza.

En síntesis, se puede afirmar que el crecimiento económico no ha reducido el número absoluto de pobres en las áreas rurales. Hay acuerdo en que junto a las estrategias de generación de ingresos se deben remover obstáculos políticos, sociales y culturales, como complemento necesario a las estrategias de desarrollo económico y social. Particularmente en el acceso a los derechos civiles, reducción de discriminación hacia las minorías étnicas, sesgos de género, baja calidad de activos (educación y salud), fallas en el mercado de servicios financieros (crédito y ahorro), limitado acceso a tecnología e información y los altos costos de transacción. (FIDA. 1999).

2. La agricultura en el marco de la pobreza

La dependencia del sector primario y de las relaciones con los medios de producción de las poblaciones más pobres siguen siendo determinantes de sus posibilidades de logros importantes en cuanto a posibilidades sostenibles de superación de la pobreza. De allí que su suerte siga atada a los ciclos de comportamiento de la agricultura y a las relaciones de acceso a la tierra. Esto no implica necesariamente una dependencia directa exclusiva del sector primario, al encontrarse una generalizada diversificación de los mercados laborales.

La producción agrícola primaria ha declinado, llegando al 10% del PIB de la región, en tanto que la contribución del sistema agroindustrial ha crecido hasta el 25% del PIB, generando efectos multiplicadores significativos para otros sectores urbanos y rurales (FIDA. 1999). El subsector de agroindustria podría desempeñar el papel de guía en muchos países de la región (CEPAL). Presenta un enorme potencial de crecimiento pero aún no se logra que el gobierno y el sector privado trabajen conjuntamente y en forma complementaria y que se aumente el uso de tecnologías intensivas en conocimiento y protectoras de los recursos naturales.

Las condiciones de los mercados internacionales de productos primarios siguen sometidos a complejas imperfecciones y distorsiones, producto de políticas de subsidio y protección por parte de los países más ricos, que encuentran en la multifuncionalidad de la agricultura los argumentos para hacer transferencias reales a los productores por diferentes vías. Esta condición pone en entredicho el verdadero potencial de competitividad de la producción de la región, aún en los escenarios de mercados nacionales y locales, cada vez más penetrados por importación de alimentos. Este escenario ha restringido las posibilidades de la reconversión productiva, identificada como obligatoria en el propósito de brindar una mayor competitividad a la producción agraria.

Los hogares rurales con poco acceso a la tierra derivan el 61% de sus ingresos de actividades fuera de la parcela, lo cual ha generado un gran interés por las opciones de ingreso y alivio de pobreza en sectores económicos diferentes del agrícola. El empleo agrícola es de fácil acceso pero no ayuda a superar la pobreza, en tanto que el empleo rural no agrícola ayuda a salir de la pobreza pero exige educación secundaria, ubicación cercana a fuentes de empleo y masa crítica de otros participantes.

Para estimular el Empleo Rural No Agropecuario se han establecido un conjunto de recomendaciones que buscan darle espacio y dinámica a esta importante estrategia. Entre ellas se destacan la de propiciar incentivos y capacidades que permitan a los hogares su participación en sectores rurales no agrícolas, movilizándolo no sólo capitales, sino recursos humanos e institucionales no rurales que puedan desarrollar nuevas actividades en los sectores secundario y terciario, removiendo el sesgo agropecuario y adoptando una postura de promoción del desarrollo territorial y del conjunto de la economía rural aún en las políticas de desarrollo agropecuario, de reforma agraria, de investigación tecnológica, de educación pública, de infraestructura, etc. Otros puntos relevantes también incluyen: asumir un tratamiento diferenciado de las zonas rurales más ricas y aquellas más pobres; promover la acción de los gobiernos locales y las instancias de concertación de actores locales sociales y económicos; llenar el vacío institucional actual por el cual el empleo rural no agrícola; fortalecer la capacidad de las mujeres de acceder con mayores ventajas al mercado de trabajo rural no agrícola; considerar como unidades objeto del desarrollo no sólo las fincas sino los hogares y movilizar inversiones y capacidades adicionales tanto públicas como privadas, sin disminuir los recursos disponibles para el sector agropecuario (BID. 2000).

El reconocimiento del sentido territorial del desarrollo rural ha dado paso a nuevas preocupaciones sobre la gran heterogeneidad espacial y regional del continente que exige un tratamiento específico y singular según sus condiciones, historia y tendencias. Según CEPAL, GTZ. 2000, en la región coexisten áreas de alta capacidad innovadora, áreas de vieja industrialización que presentan problemas de desindustrialización, zonas de industrialización endógena, regiones rurales con capacidad de desarrollo endógeno y regiones con sistemas productivos frágiles y con fuerte deterioro medioambiental, lo cual se traduce en diferenciales potencialidades de desarrollo endógeno de las localidades y territorios.

La visión territorial hace necesarias las consideraciones sobre una dimensión económica que incluya estrategias para enfrentar economías de escala no explotadas y permitan llegar a bajos costos de transacción, en la búsqueda de nuevas economías de aglomeración soportadas en el territorio. Esto se asocia directamente con la importancia de fuentes no primarias de ingresos y la diversificación de los portafolios de inversiones en el medio rural.

Visto de esta forma, el desarrollo rural invita a una visión más amplia que la meramente agropecuaria que ha primado en las políticas públicas de la región y que permitirían explicar, en forma importante, los precarios logros que de tales estrategias se han derivado.

3. Estrategias para enfrentar la pobreza

Los diversos análisis han concluido que se requieren especiales condiciones de desarrollo para que estas estrategias se reflejen en una disminución significativa de los niveles de pobreza. Entre ellas se han identificado los necesarios procesos de ajuste productivo como respuesta a los desafíos de la globalización, el mejoramiento de la productividad y competitividad, la gestión eficaz del cambio tecnológico y del empleo, la utilización del potencial de desarrollo del territorio y la participación de la sociedad local en los procesos de desarrollo.

Esto contrasta con el hecho de que una proporción elevada de la población rural pobre puede convertirse en un agente económico autosuficiente si tiene acceso a una cantidad mínima de activos productivos, incluyendo capital social y activos institucionales, lo cual hace que invertir en los pobres sea un excelente negocio para el conjunto social (FIDA. 1999).

La definición de estrategias de desarrollo con orientación al abatimiento de la pobreza ha permitido la definición de condiciones para el diseño de intervenciones que lo promuevan, entre ellas se han destacado la búsqueda de una estrecha coordinación con las políticas macro y sectoriales y la redefinición de las políticas sobre una base territorial y un nuevo conjunto de instituciones de servicio para las áreas rurales (de Janvry y Sadoulet. 1999).

Entre las estrategias de política que más se han recomendado en los diferentes análisis y estudios existentes, se pueden destacar la educación rural, como eje básico en el cual coinciden todos los analistas. Igualmente, la importancia de realizar inversiones en infraestructura, el desarrollo de servicios financieros para el sector rural, el impulso a modalidades de agricultura de contrato, la reactivación de los mercados de alquileres de tierras, el pago por servicios ambientales, la descentralización de la actividad económica, el fortalecimiento de redes de protección social y la inversión en investigación para innovaciones tecnológicas (de Janvry y Sadoulet. 1999).

En términos de estrategias micro localizadas, se destacan las opciones de consolidar el control de los pobres sobre activos productivos, la búsqueda de complementariedades entre fuentes de ingreso, la construcción de alianzas entre sectores privados y público y la promoción de contratos y asociaciones concretas entre campesinos y corporaciones para lograr alianzas entre pobres y no pobres (de Janvry y Sadoulet. 1999).

4. Las instituciones para la pobreza

Las significativas transformaciones que se derivan de los diferentes procesos de ajuste estructural, están conduciendo hacia una reforma profunda de la institucionalidad pública del sector rural que se inició hace dos décadas. El privilegio de procesos de descentralización de la política y el ingreso masivo de nuevos actores en la gestión y planeación del desarrollo, han caracterizado una nueva política de desconcentración y descentralización, acompañada de nuevas formas de participación ciudadana y de un nuevo relacionamiento del Estado y la sociedad civil.

En esta dimensión institucional se hace evidente la consolidación de estrategias de transformación de procesos de planeamiento y gestión del desarrollo, basadas en procesos “de abajo hacia arriba”, donde los actores locales (públicos y privados) actúen como responsables de la inversión y control de los procesos e instituciones locales y valores comunes como base del proceso de desarrollo. Esto implica reforzar la capacidad de autogobierno de las comunidades locales y regionales, al igual que los valores culturales y sociales.

Las estrategias de pobreza y los discursos que las acompañan han destacado las fortalezas del desarrollo local sobre la base de obtener condiciones nuevas y diferentes de las que se han encontrado en la frágil institucionalidad actual. Si bien el espíritu descentralizador atraviesa la casi totalidad de las políticas sociales de la región, aún no se encuentran logros significativos ante las altas exigencias del fortalecimiento del territorio y las localidades.

Para el logro de una verdadera dinamización de los procesos de descentralización, se hace necesario enfrentar las grandes limitaciones del desarrollo local que no cuentan con un marco legal adecuado, acusan una reducida autonomía para la acción local, insuficiencia de recursos humanos especializados para la gestión local, ausencia de masa crítica en las unidades territoriales, insuficiente coordinación entre los agentes, todo lo cual se traduce en un limitado avance de los procesos de descentralización política.

Para un verdadero desarrollo territorial rural, se requieren diseños de planes estratégicos de desarrollo local en los cuales la diversificación sectorial sea parte de la reestructuración productiva, se reconstruya el sistema productivo a partir del potencial y del saber-hacer de la localidad, se integren los intereses económicos, sociales y ambientales en cada región, se fomente la capacidad empresarial y organizativa, se impulsen las redes locales de empresas y se mantenga el compromiso y la solidaridad de los agentes económicos, sociales y políticos (CEPAL, GTZ. 2000). Todo indica que es mucho más fácil decirlo que hacerlo.

B. HIPÓTESIS Y MARCO ANALÍTICO PARA EL ESTUDIO DE LA POBREZA

En el escenario rural del continente se ha ido colocando en la mesa de discusión un nuevo concepto de manejo de su problemática, dominado por los énfasis territoriales, antes que sectoriales. La recuperación de esta visión, mucho más integral, busca dar respuesta a las exigencias de una política integrada. El concepto articulador de territorio insinúa un nuevo esquema de formulación de políticas públicas que debe permitir una mayor comprensión de alternativas de implementación de los programas orientados al alivio y superación de la pobreza rural.

El vínculo entre desarrollo rural sostenible, en particular las acciones destinadas a atender la pobreza y la economía del territorio, permite plantear un conjunto de interrogantes sobre el grado de compatibilidad que existe entre los conceptos que estructuran las políticas, las políticas en sí mismas y los instrumentos operativos e institucionales desarrollados para su aplicación.

El diagnóstico antecedente permite extraer un conjunto de conclusiones orientadoras para analizar la naturaleza de las soluciones que se están aplicando como parte de las políticas públicas en la región. Se busca en esto, precisar el conjunto de aspectos que están determinando el potencial de impacto y resultado de los esfuerzos conducentes a la reducción de la pobreza.

Como marco de referencia de este análisis se pueden agrupar estos interrogantes en seis grandes grupos de dimensiones de determinantes de las condiciones estructurales en las cuales se ha encontrado el sustento para la prevalencia y reproducción de la pobreza rural: (1) factores macroeconómicos, (2) factores de exclusión, (3) factores políticos, (4) factores de sostenibilidad, (5) factores institucionales y (6) factores de definición de pobreza. Estos factores permiten establecer las hipótesis a ser trabajadas en la presente investigación, para lo cual se han seleccionado un conjunto de aspectos relevantes que buscan proporcionar una base mínima de relaciones consideradas clave en la formulación de los proyectos de pobreza. Se espera encontrar definiciones y decisiones claras frente a cada uno de los aspectos destacados en la definición de los programas para atención de la pobreza.

1. Factores macroeconómicos

El diagnóstico permite establecer la estrecha relación entre las condiciones macroeconómicas del modelo de desarrollo y sus fuertes efectos sobre el comportamiento de la pobreza rural en la región, las cuales prefiguran los componentes que debería tener en consideración una política viable de tratamiento. Algunas de las más importantes conclusiones que de allí surgen, permiten construir un primer conjunto de determinantes de la pobreza.

- No existe una política macroeconómica que considere la economía del territorio, predominando exclusivamente políticas sectoriales que limitan las estrategias de política pública, la cual busca generar economías más eficientes y equitativas en el medio rural, impidiendo el efecto esperado, dispersando los esfuerzos y contrariando las dinámicas de las fuerzas económicas y sociales que se presentan en el territorio rural.
- Las estrategias de negociación internacional de políticas comerciales no incorporan los intereses y condiciones de la economía primaria en un esquema de integralidad, lo que impide que nuevos arreglos comerciales incluyan las relaciones funcionales y las externalidades de los sectores primarios de uso y explotación de recursos naturales, propios de las economías rurales.
- Los términos de intercambio siguen siendo asimétricos en contra del campo, privilegiando otros sectores económicos, otras poblaciones y otros territorios, manteniendo costos económicos y sociales excesivos en una prolongación del denominado impuesto agrario que predominó en los modelos sustitutivos de importaciones dos décadas atrás.
- La agricultura sigue siendo tratada en forma dual (economía comercial frente a la economía campesina), con escasas acciones de integración económica, determinando condiciones de inviabilidad y marginamiento de sectores muy importantes

de productores rurales. Las estrategias de aplicación de instrumentos de política pública favorecen la concentración de inversiones y atención en los productores más grandes.

2. Exclusión económica

La estructura económica ha ido generando un marco de funcionamiento de las relaciones económicas y sociales que permiten establecer el carácter excluyente de los procesos de reformas y de las instituciones básicas de la particular forma imperfecta de operación de los mercados. Al asumir que estos son factores determinantes del comportamiento de reproducción de la pobreza y entorno desfavorable de operación de los programas orientados a su superación, deberían formar parte nítida de las orientaciones de los marcos lógicos de proyectos para su atención.

- Una estructura económica excluyente, caracterizada por una desigual dotación de activos productivos por parte de la población rural, está determinando marginalidad de los pequeños productores y trabajadores sin tierra, respecto de los procesos más dinámicos de desarrollo económico que, en su modernización e inserción en la economía globalizada, incrementan las brechas entre estratos poblacionales.
- Para la mayoría de productores del campo, en esencia pobres, persisten sistemas productivos de baja productividad y competitividad que no consideran las posibilidades de economías de escala, encadenamientos productivos y exposición a condiciones de aprovechamiento de las ventajas que ofrecen mercados más modernos e integrados.
- Hay una extrema precariedad de la oferta tecnológica para el desarrollo de sistemas productivos intensivos en mano de obra y sostenibles social y ambientalmente, más eficientes, adaptados a las condiciones de las comunidades pobres.
- Sigue siendo un vacío, la ineficiente regulación de los incentivos que privilegian y refuerzan formas rentísticas de apropiación, así como el privilegio de modelos productivos donde el capital es extraordinariamente recompensado, frente a la tierra y la mano de obra. La economía sigue discriminando en contra de los esfuerzos de elevación de la productividad de la mano de obra y en beneficio del capital.

3. Aspectos políticos

Entendiendo la política como la administración del poder y, en su acepción más pragmática, como el mecanismo para lograr hacer realidad lo deseable posible en una sociedad, se hace evidente la forma como el marco general de la política está relacionado con las condiciones de factibilidad e impacto de los programas de atención a la pobreza. La naturaleza política de la pobreza se hace marcadamente evidente en los siguientes aspectos, referidos en el diagnóstico regional:

- La distribución del poder no ha avanzado hacia un acceso equitativo a nivel local, donde prevalecen esquemas clientelistas y dificultades para un acceso democrático de las organizaciones sociales a las instancias de toma de decisiones.
- La descentralización aún no alcanza a construir escenarios claros de competen-

cias y recursos, constituyéndose en talanquera para el desarrollo institucional de instancias locales y regionales.

4. Sostenibilidad

El tema medioambiental ha venido ajustándose a una concepción mucho más integral del desarrollo sostenible, como fundamento de los procesos de consenso político global, reflejado de múltiples formas en acuerdos, convenciones, tratados, protocolos y decisiones adoptadas y suscritas por la casi totalidad de naciones del mundo. La preocupación por la pobreza rural es uno de los ejes centrales de dichos acuerdos, constituyendo un escenario poderoso que llama a la integración de estrategias y tratamientos políticos. Las variables medioambientales del desarrollo son, cada vez más, parte integral de las soluciones a la pobreza y fundamentos de una nueva formulación de los modelos de desarrollo. Al igual que los anteriores factores, éste es un componente básico a ser considerado en la definición y aplicación de programas de abatimiento a la pobreza, destacándose los siguientes aspectos:

- Existe una asociación fuerte entre situación medioambiental y pobreza que define una forma, hasta ahora muy poco integrada, de unir los temas de conservación, preservación y sustentabilidad ambiental en términos de las condiciones de vida de las poblaciones que hacen uso insostenible de los recursos naturales, presionados por condiciones precarias de vida, por la exclusión y marginación que se traducen en sobreexplotación de los recursos y altos niveles de vulnerabilidad.
- La protección del medio ambiente es un costo social asumido por las comunidades pobres sin un reconocimiento por parte del conjunto social que no valora las externalidades de sistemas productivos eficientes, tanto en lo ambiental como en lo económico. Las transferencias reales de recursos para la producción rural como el agua, no están hoy incorporando la producción de servicios ambientales, dándole énfasis exclusivamente al tema de los costos ambientales.
- Para lograr un verdadero desarrollo sostenible se requieren desarrollos que conduzcan a prácticas productivas sostenibles, los cuales tienen costos de preinversión que no pueden ser asumidos por los más pobres, quienes, a su vez, son los llamados a hacer realidad los modelos productivos sostenibles que se buscan en los propósitos de los compromisos de desarrollo sostenible consignados por las naciones del mundo.

5. Institucionalidad

La experiencia muestra que la forma como se enfrentan las acciones destinadas a superar la pobreza, es tan importante como los componentes mismos de esas acciones. Como se ha mencionado, los procesos de cambio institucional apuntan a dar una mayor importancia a los esquemas de diseño y operación de los programas de atención de la pobreza, antes que al solo aspecto técnico de tipo productivo o de ingresos. La visión de la economía institucional y de sus vínculos políticos en las estrategias de desarrollo, proporcionan un campo de análisis y reflexión privilegiado que ha de conducir a la formulación de estrategias realistas y eficientes.

Sin embargo, éste es un proceso que se ha de validar, ya que aún aparece como soluciones aisladas y, en muchos casos marginales, con muchos interrogantes sobre su replicabilidad y expansión.

- Las tendencias a privilegiar la participación no han alcanzado para llevar a las comunidades pobres a acceder a los niveles de decisión básicos, reflejándose en una muy escasa redistribución del poder real en la sociedad y la persistencia de una relación asimétrica entre el Estado y la sociedad civil.
- La participación muestra grandes debilidades en la capacidad de ejercer control social, factor determinante del éxito de un proceso de fortalecimiento institucional local. Los procesos de transparencia y acceso a la información, carencia de sistemas de seguimiento y baja capacidad organizativa, limitan extraordinariamente la consolidación de verdaderos procesos de empoderamiento por la vía de mayor rendición de cuentas y control social.
- El asistencialismo sigue siendo la mayor debilidad del modelo de intervención, soportado en una estrategia y orientación de oferta de las políticas públicas para alivio de la pobreza, como consecuencia de un débil desarrollo de esquemas de demanda en la intervención del Estado.
- Hay bajo desarrollo de la autonomía y la autogestión en las comunidades beneficiarias de los programas, prevaleciendo aún esquemas directivos y verticales con alta influencia de instancias técnicas y políticas centralizadas.

6. Definición de pobreza y enfoque de las intervenciones

Las políticas de atención a la pobreza están muy relacionadas con las aproximaciones conceptuales e interpretativas que determinan el punto de partida de sus diagnósticos y proyecciones. Más allá de la calidad, actualidad y consistencia de los diagnósticos en los cuales se basan las definiciones de los programas orientados a la atención de la pobreza, existe una fuerte relación de orden conceptual y, muchas veces, ideológico en la comprensión del problema a ser tratado. En las últimas décadas, la evolución en las redefiniciones de la pobreza no son expresión de un perfeccionismo técnico sino, especialmente, de cambios de eje en la interpretación de los problemas sociales. Las visiones de acceso a servicios que dominaron una época de interpretación de la pobreza, a las visiones de ingreso y luego las visiones de capacidades y oportunidades, indican con claridad un proceso que aún tiene un gran camino por recorrer.

La importancia de la claridad en las definiciones básicas de pobreza, como soporte de los marcos lógicos de los programas para su atención, se destaca como un determinante de la probabilidad de éxito de las diferentes estrategias. A partir del diagnóstico, se pueden establecer un conjunto de preguntas básicas sobre la forma como los marcos conceptuales e ideológicos tienen un papel fundamental en la forma como se diseñan y ejecutan los programas.

- Uno de los aspectos que más distorsiona las estrategias e impide un aceptable impacto, parte del desconocimiento de que factores no económicos generan determinantes de pobreza, condicionando la eficiencia de estrategias economicistas o productivistas que centran todo su esfuerzo en los aspectos de ingreso y consumo.

- La reproducción de la pobreza se basa en una función más compleja que integra aspectos en dimensiones políticas y demográficas, que tienen un gran peso en la forma como se consolidan los mecanismos de permanencia de la pobreza.
- Al incorporar una definición más integral de pobreza, las estimaciones cambian en forma sustantiva (magnitud y distribución), cambiando las formas como hemos enfrentado los análisis e interpretaciones. Las visiones de capacidades, oportunidades y libertad, asociadas a la definición de pobreza, tienen aún mucho camino por recorrer en la dirección de ser integradas a la gestión, evaluación y seguimiento de los programas de atención a la pobreza en nuestros países.
- Existe un aspecto particularmente complejo que se genera en las formas como se establecen relaciones funcionales de causalidad entre los diferentes componentes de la pobreza. El llamado “tratamiento tautológico de la pobreza” que trata indistintamente las barreras a procesos de superación y los efectos de mediano y largo plazo de la condición de pobreza. Un ejemplo se expresa en la relación educación-pobreza, en la cual el logro de niveles adecuados para cruzar el umbral de pobreza está limitado extraordinariamente por la situación misma de pobreza, como es el caso de problemas nutricionales y aprendizaje.

II. ANÁLISIS DE LA POBREZA EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL

RAFAEL ECHEVERRI
MARK MEASSCIK

Profundos cambios se vienen experimentando en los marcos institucionales de la gestión pública de una forma prácticamente universal. Las transformaciones en las estructuras de los gobiernos, en el papel del Estado, en los espacios de acción de la sociedad civil y de las comunidades son objeto permanente de redefiniciones en el marco de los ajustes estructurales de la última década. Estas modificaciones del entorno institucional ejercen gran influencia sobre la forma como se definen las políticas públicas y, por supuesto, las concepciones del desarrollo rural.

Sin duda la mayor transición se refleja en la forma como las instancias públicas nacionales han venido cediendo terreno en beneficio de otros actores de la sociedad, en un proceso generalmente caótico y parcial que no ha permitido que se configure un verdadero proceso de desarrollo institucional coherente y sistemático. El marco de esta transformación está claramente referido al colapso de las estrategias intervencionistas extremas del Estado en la economía, típicas de las estructuras propias de los modelos de economía sustitutiva de importaciones.

Los modelos neoliberales que predominaron, como estrategia emergente, en las décadas de los ochenta y noventa en la casi totalidad de países de la región, han hecho evidente las debilidades de un modelo de intervención, en las que se reconocen ahora sus profundos sesgos antiequidad, su precariedad técnica y sus efectos fuertemente distorsionantes. En particular pusieron en cuestionamiento la legitimidad, transparencia y efectividad de las economías fuertemente direccionadas desde un Estado que acusaba enormes debilidades.

Paralelo a estos cambios, se disparó un proceso de reformulación de las reglas que regían las relaciones internacionales, producto de fuertes revoluciones tecnológicas, económicas, políticas y culturales que crearon nuevos discursos de integración y globalización. Tal vez el más importante efecto de estas tendencias macro, fue la pérdida de discrecionalidad de los estados nacionales para el manejo de componen-

tes vitales de su política macroeconómica, por la vía de diferentes tipos de acuerdos internacionales, entre los que se destacan los relativos al comercio internacional, marcado por la apertura de las economías.

Sin embargo, no sólo las estructuras nacionales y globales han sido testigos de grandes transformaciones institucionales. En el escenario local han emergido, en medio de grandes dificultades, no pocas veces altamente conflictivas, nuevas formas de organización social, que demandan con gran fuerza espacios de autonomía, nuevas formas de poder, mecanismos democráticos de participación y nuevas formas de organización, gestión del desarrollo y formas de interrelacionamiento con el Estado. Es en este escenario donde se viene fortaleciendo el papel de los municipios y otras instancias locales de carácter territorial.

El proceso descentralizador de la gestión pública y su correspondiente redireccionamiento de políticas, conduce a la consolidación de un proceso de gran fuerza política e institucional, en el cual las municipalidades latinoamericanas emergen como nuevos actores que, en medio de sus debilidades y desafíos, se van consolidando como los actores públicos y privados del nuevo siglo. Su influencia, su capacidad de gestión, su demostrada capacidad de convocatoria, se antepone cada vez más a los vetustos sistemas institucionales nacionales.

En los últimos 20 años la gran mayoría de los países de la región han modificado profundamente su institucionalidad local, por medio de la elección de alcaldes o prefectos locales, la redistribución de funciones entre instancias públicas, nuevas estructuras fiscales y nuevos juegos de responsabilidades.

El desarrollo del medio rural está íntimamente vinculado y dependiente de los avatares de dicho proceso. El territorio rural depende en gran forma de su capacidad de desarrollar y fortalecer la institucionalidad local. Así lo han entendido numerosos actores del desarrollo rural, introduciendo un conjunto amplio de estrategias que vienen cambiando la fisonomía de los programas de tipo social o las estrategias de tipo económico. El mapa viene cambiando aceleradamente y con ello vienen surgiendo nuevas preocupaciones y se evidencian costosas debilidades de una institucionalidad precaria que proviene de espacios institucionales tradicionalmente descuidados o excluidos de los procesos de desarrollo.

Tomando en consideración estos elementos, surgen interrogantes sobre la eficiencia real de las nuevas formas de visualizar y desarrollar estrategias de desarrollo local, territorial y rural. Así se refleja en muchas de las nuevas estrategias de los programas de desarrollo rural emprendidas por gobiernos y promovidas por organismos multilaterales.

Indudablemente, las estrategias de atención a la pobreza rural están altamente influenciada por estos cambios institucionales. Uno de los elementos clave que se han destacado en los diferentes diagnósticos de pobreza, es la importancia de las precariedades institucionales de los pobres, que se expresan en la importancia relativa del capital social y en los requerimientos de ejercicio de poder, como condiciones claves para dar viabilidad a mecanismos reales y sostenibles de superación de la pobreza; se reconoce que la pobreza significa no sólo la carencia de ingresos, sino la carencia de voz y oportunidades bajo un enfoque multidimensional.

Diversos análisis y programas coinciden en que el logro de capital social y empoderamiento son parte fundamental de los procesos de superación de la pobreza. De igual forma, se reconoce con claridad el papel que juega la descentralización y el fortalecimiento de la institucionalidad local, como espacio privilegiado para su logro.

Es en este escenario de cambio institucional e importancia de los procesos de desarrollo municipal, que se enmarca el presente estudio, que busca identificar elementos de análisis en experiencias recientes de descentralización y municipalización, con el propósito de ilustrar nuevas propuestas de orientación de los programas de atención a la pobreza rural.

Para su desarrollo se ha identificado un caso de especial significación en el contexto latinoamericano por su vigencia y profundidad. Se trata de un proceso de amplia cobertura que devela los caminos y estrategias seguidas en la construcción de entornos renovados de institucionalidad para el ejercicio de una nueva política pública y participación social basados en la construcción y fortalecimiento de los espacios de democracia local.

En primera instancia, se busca estudiar la naturaleza del proceso político seguido por Bolivia en su proceso de institucionalización de la participación y la autonomía local, con una estrategia desde el centro, con la construcción de nuevos marcos regulatorios nacionales de las estructuras de operación del Estado en todos los niveles, pero con énfasis en el proceso de desconcentración de funciones públicas y dotación de nuevos espacios de poder a las instancias municipales y locales. Esta experiencia refleja una fuerte voluntad política central y permite analizar las dificultades y condiciones de su implementación.

El presente estudio, en consecuencia, busca analizar esta experiencia buscando establecer los elementos que describan y relacionen los diferentes componentes del proceso de construcción de municipalización, en su vínculo con la implementación de estrategias de desarrollo orientadas a la superación de la pobreza rural.

A. NUEVO IMPULSO AL DESARROLLO RURAL

En el transcurso de las últimas décadas la mayoría de los países de América Latina han impulsado políticas y programas para enfrentar la pobreza rural. A pesar de ello, el número de pobres rurales prácticamente no ha disminuido durante los últimos diez años, y persisten los problemas de desigualdad de oportunidades, marginalidad, migración rural urbana y baja calidad de vida que afectan a los pobres rurales.

Como se ha señalado, el modelo de intervención seguido en la mayor parte de los países de la región, supuso importantes proyectos de inversión en infraestructura vial y en general de comunicaciones, así como de infraestructura básica de salud y educación, y de promoción del crédito a los pequeños productores agrícolas, privilegiando una estrategia de potenciamiento de su desarrollo casi exclusivamente como agricultores. Ello estuvo asociado, además, a la puesta en práctica de engorrosos sistemas de coordinación institucional dirigidos desde los niveles centrales o macrorregionales.

Existe amplia coincidencia respecto a que este modelo ha sido insatisfactorio, pues no ha permitido resolver eficazmente los problemas que buscaba enfrentar y, al mis-

mo tiempo, demostró bajas posibilidades de replicabilidad, dada su extrema dependencia de masivos recursos financieros, institucionales y tecnológicos externos no siempre disponibles, y a la falta de incorporación de los actores sociales e institucionales más directamente comprometidas a nivel local.

A lo anterior se adiciona la necesidad de asumir los cambios profundos registrados en la economía y en la sociedad de buena parte de los países de la región durante los últimos años. En efecto, desde el punto de vista social y político, surge como un elemento cada vez más importante la reivindicación del ejercicio de la ciudadanía con mayor información y participación, lo que es particularmente visible a nivel de la organización municipal, que comienza a ser valorizada como el espacio institucional privilegiado para canalizar las demandas e inquietudes respecto de los elementos más cotidianos en la vida de las personas, desde la cantidad y calidad de los servicios básicos que reciben, hasta la eficiencia y transparencia en la utilización de los recursos. Naturalmente, no se trata de idealizar este proceso, que por lo demás está más adelantado en los municipios urbanos que en los rurales; sin embargo, se trata de una tendencia que con seguridad se profundizará en los años venideros, como consecuencia natural de un mayor asentamiento de los valores y la cultura democrática.

Si bien el desafío de incorporar activamente a la población participante en los programas de desarrollo rural ha estado presente desde hace mucho tiempo, el dato nuevo que es necesario considerar es, justamente, que comienza a consolidarse un nuevo actor institucional, el municipio, que adecuadamente incorporado puede ser un instrumento poderoso de participación y control social en la redefinición del desarrollo rural.

Por otra parte, las nuevas condiciones de desarrollo económico, caracterizadas por la globalización y apertura económica externa, y al mismo tiempo por una creciente integración e interdependencia sectorial, geográfica y social al interior de las economías nacionales, obligan a complejizar los enfoques tradicionales de desarrollo rural, planteando la necesidad de asumir que los espacios rurales deben ser el lugar donde se desarrollan múltiples actividades económicas, agrícolas y no agrícolas, y en que lo central pasa a ser la posibilidad de garantizar alternativas de empleo, ingresos y oportunidades de movilidad social y, por tanto, ampliar el horizonte económico dependiente de la agricultura, más aún en áreas de pobreza rural en que lo normal será encontrar economías agrícolas poco competitivas e incapaces de absorber las necesidades de la población articulada en torno a ellas.

Por ello, parece pertinente reflexionar, y al mismo tiempo problematizar, experiencias de desarrollo rural de nivel local que presenten resultados positivos, a partir de las cuales contribuir al perfeccionamiento de las políticas y programas que se ejecutan en la región. Sin duda, existe una gran diversidad de experiencias de las cuales aprender: en unas los aspectos más sobresalientes serán los de organización de la comunidad o la novedad de la construcción institucional sobre las cuales se asientan los programas; en otras, tal vez lo más destacable sea la eficacia de los instrumentos de fomento productivo utilizados a nivel local o la calidad de las políticas económicas y la búsqueda de igualdad de oportunidades para los sectores rurales en situación de pobreza.

En definitiva, el desarrollo rural en los próximos años tendrá casi como una condición previa de éxito, la necesidad de ser parte integrante de políticas sociales y económicas más globales, en las cuales, además, deberán incorporarse consideraciones ambientales, de ocupación del espacio y diversificación económica y productiva.

De igual modo, en esta concepción del desarrollo rural aparecen como condición de éxito los requerimientos de participación de la comunidad, y de sus instancias de representación institucional, en todo el proceso de planificación, ejecución y control de las acciones. Por ello, la incorporación de los municipios, más que una opción a considerar, parece casi una exigencia ineludible, que se deriva tanto de las experiencias pasadas como de la nueva realidad política y económica en que se plantea el reimpulso a las políticas y programas de desarrollo rural.

B. BASES DE UNA ESTRATEGIA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA RURAL

La incorporación de los municipios en el desarrollo rural, obviamente, tiene enorme potencialidades que es necesario desarrollar y, al mismo tiempo, tiene límites que es pertinente recordar, pues uno de los riesgos inherentes a un enfoque de esta naturaleza es reclamar de la participación municipal respuestas para las cuales no está preparada, o que directamente están fuera de su ámbito deseable de competencias, o refuerzan tendencias históricas de caudillismo.

Por ello, parece útil recordar cuáles son las bases y lineamiento programáticos que normalmente estarán presentes en las políticas y programas de desarrollo rural, y que son los que en definitiva ponen el marco en el que operará la acción de los municipios, y determinará qué es lo que debería esperarse de su actuación, y cuál es el tipo de capacidades técnicas y operacionales que se deberían fortalecer.

1. Naturaleza del problema

La búsqueda de una estrategia de desarrollo rural que permita abordar el problema del combate de la pobreza rural desde una perspectiva conceptual y programática común, ha sido planteada como una necesidad en el estudio de caso, aún cuando no se profundice respecto de sus componentes esenciales. Al respecto, es necesario tener presente que se trata de una realidad altamente heterogénea tanto desde el punto de vista agroecológico y en general de estructura productiva a nivel local, como en lo que hace relación con la articulación respecto de centros de producción de bienes y servicios de nivel regional o nacional. De igual modo, desde una óptica institucional, existen diferencias en cuanto a la calidad y densidad de la presencia de organismos públicos, incluyendo a los municipios, así como de las organizaciones de los pobladores rurales.

Desde luego, puede suponerse como una constante que áreas rurales pobres serán igualmente pobres en recursos presupuestarios, en cantidad y clasificación de recursos humanos, en fortaleza y experiencia de sus instituciones locales, incluyendo obviamente a los municipios.

La heterogeneidad de la pobreza rural obliga a pensar en programas flexibles que busquen un aumento del ingreso de los pobres rurales no sólo a través de incrementos en la producción silvoagropecuaria, sino también a través del desarrollo de fuentes de empleo extraprediales, ya sean agrícolas o no agrícolas, en el sector rural en general. No habrá soluciones únicas a los problemas de los pobres rurales, lo cual obligará a ofrecer una gama de alternativas para generar ingresos y superar la pobreza según las estrategias de supervivencia que cada uno de ellos haya adoptado. No obstante, y con la finalidad metodológica de facilitar la identificación del tipo de lineamientos y acciones a considerar en la estrategia, se señalan a continuación la tecnología social básica en que pueden encuadrarse las situaciones de pobreza rural, y en lo que deberán actuar los programas y, por ende, los municipios.

a. Pobres rurales con tierra

La característica central de este tipo de pobres rurales está determinada por el hecho de que una proporción variable de su estrategia global de generación de ingresos, monetarios y no monetarios, depende de su condición de pequeño productor agrícola. Desde luego, podrían identificarse un gran número de situaciones en este grupo, no obstante, para la definición de estrategias y líneas de acción la distinción más relevante hace relación con el hecho de que parte de estos pequeños productores poseen potencial para desarrollarse como mini o pequeños empresarios agrícolas y, por lo tanto, podrían, a través de acciones orientadas a potenciar su calidad de tales, superar su actual situación de pobreza.

Por otra parte, se constata igualmente que parte de estos pequeños productores no disponen del potencial necesario para alcanzar la condición de mini o pequeño empresario agrícola y, por lo tanto, casi con seguridad, mantendrán explotaciones a un simple nivel de subsistencia. En ese caso, la conclusión central es que la obtención de los ingresos necesarios para superar los niveles de pobreza no podrá provenir del desarrollo de su potencial en cuanto productores agrícolas, sino básicamente de su posibilidad de acceder a oportunidades de empleo ligadas, o no, a la actividad agrícola.

En ambos casos, seguramente, se combinará la obtención de ingresos prediales y extraprediales, aunque en diferentes proporciones, siendo posible también la existencia de situaciones de transición en que el empobrecimiento gradual vaya generando desde una situación de dependencia creciente de ingresos extraprediales, hasta, en el límite un cuadro de pérdida total de propiedad o de control sobre una pequeña explotación agrícola y, por tanto, el pasaje a una condición de pobre rural sin tierra. A este nivel, la discusión es relevante para lograr una definición más precisa de los instrumentos que, mediante una focalización adecuada, sean más eficaces para el objetivo de superación de la pobreza, en una u otra situación estructural y, en ese marco, cuál es el papel que les cabe a las municipalidades rurales, cuya experiencia se concentra más bien en la provisión de servicios y canalización de subsidios que en el desarrollo y operación de instrumentos de fomento productivo.

b. Pobres rurales sin tierra

Otra parte significativa de la pobreza rural corresponde a habitantes del mundo rural

que por diferentes razones han sido desplazados de su condición de mini o pequeños productores, y que en la actualidad dependen solamente de la posibilidad de acceder al mercado de trabajo, local o regional, generalmente en condiciones muy precarias, dado su escaso nivel de formación y capacitación y, por lo tanto, con gran inestabilidad laboral y bajos salarios. Por lo general, se intenta complementar los salarios recibidos con el acceso a algunos subsidios menores tales como pensiones asistenciales, de viudez u otras, con el objeto de incrementar el ingreso familiar. Sin duda, en términos de definición de estrategias, este grupo presenta una complejidad aún mayor que el anterior, y con toda probabilidad la superación de sus niveles de pobreza estará muy directamente asociada con la capacidad de la región o microrregión en que se encuentran para generar situaciones de desarrollo más dinámicas que las actuales, que resulten en aumentos de la producción y la demanda por servicios asociados. Esto supone, entonces, que las estrategias deberán estar orientadas hacia la definición de estímulos que promuevan aumentos importantes de la inversión pública y privada.

Complementariamente, el mejoramiento de las condiciones de acceso y la articulación de las áreas rurales más deprimidas, con polos más dinámicos de desarrollo económico local o regional, pueden ser también una contribución al objetivo de superación de la pobreza. En esa perspectiva, cobra especial importancia el desarrollo de la infraestructura vial, y de comunicaciones en general, capaz de favorecer los flujos de intercambio de bienes y servicios entre las zonas más deprimidas con aquellas más dinámicas.

2. Lineamientos centrales

Previo a la identificación de programas y líneas de acción prioritarias, se ha considerado pertinente plantear algunas definiciones básicas que contribuyan a identificar de modo más preciso el papel que pueden jugar los municipios rurales, tanto en la conceptualización de los problemas como en su posterior ejecución.

a. Multisectorialidad del problema

Tradicionalmente, las propuestas de desarrollo y combate a la pobreza rural han adolecido de un marcado sesgo agrícola, asociando de modo muy mecánico, y casi excluyente, el espacio rural con el desarrollo agrícola. Sin duda, la realidad y dinámica de las economías agrícolas a nivel local tienen una importante influencia sobre la condición y nivel de vida de sus habitantes. Sin embargo, es justamente la escasez relativa de recursos agroecológicos y productivos de las áreas más pobres, la que suele constituir la mayor limitación para modificar las tendencias y dinámicas dominantes y, por lo tanto, romper el círculo negativo de la pobreza.

Dadas las limitaciones que presenta la base de recursos naturales de las zonas más pobres y la heterogeneidad de las estrategias de supervivencia de los pobres rurales, es necesario abordar el problema de la pobreza rural con un enfoque multisectorial, que considere las áreas rurales como espacios económicos y sociales en los cuales deben desarrollarse un conjunto diversificado de actividades de producción de bienes y servicios, sean o no derivados de la actividad agropecuaria, capaces de generar alternativas de empleo e ingresos para sus habitantes.

b. Desarrollo económico de los espacios rurales

Aun cuando parece obvio, es importante advertir que el problema de la pobreza rural ocurre especialmente en áreas o regiones económicas deprimidas, sea por las limitaciones de sus recursos naturales, por la baja competitividad de las economías agrícolas predominantes, por la reducida integración de dichas áreas a los polos más dinámicos de desarrollo, o por la combinación de los elementos anteriores. Por lo tanto, no se trata de un asunto principalmente de redistribución de ingresos en general, o por ejemplo de mejorar las condiciones de negociación para la obtención de mejores salarios y condiciones de vida por parte de los trabajadores y pobres rurales, sino más bien, centralmente, de un problema de desarrollo y crecimiento económico local. En otras palabras, el desarrollo de la economía local, tanto en su dimensión agrícola, cuando ésta sea factible, como en la no agrícola, pareciera ser una condición necesaria, aunque no suficiente, para avanzar en la superación de la pobreza rural.

Desde esa perspectiva, por tanto, adquiere un papel fundamental la inversión pública y privada capaz de potenciar y multiplicar las fuentes de producción de bienes y servicios y, por ende, la diversificación de las alternativas de empleo e integración en los mercados. Esto último vendría a reforzar la necesidad de promover un enfoque multisectorial, que permita romper el círculo negativo de pobreza rural y baja competitividad de las economías agrícolas locales.

c. Integración de los espacios rurales

Es tan importante como lo anterior, asumir como parte de la solución del problema, una creciente integración física y económica de las áreas rurales con los centros urbanos de mayor densidad de demanda y producción de bienes y servicios y con los polos o áreas más dinámicas de desarrollo a nivel regional.

Se trata, en definitiva, de acortar la distancia física y económica entre las áreas de pobreza rural y aquellas de mejor perfil de desarrollo. Esto último permitiría disminuir la presión de las soluciones a los problemas de pobreza en áreas de baja potencialidad, facilitando el acceso de los habitantes rurales a alternativas de integración, especialmente al mercado de trabajo, sin la necesidad de asumir quiebres más drásticos como es la migración definitiva hacia regiones o áreas más distantes, con todos los costos económicos y sociales conocidos que ello implica.

En ese sentido, cobra especial importancia la definición de programas de inversión en redes viales secundarias y terciarias y, en general, infraestructura de comunicaciones, que consideren en su diseño y definición de prioridades la variable de integración de las áreas rurales pobres como un medio para acortar las mencionadas distancias físicas y económicas.

d. Ampliación de las oportunidades de empleo

El desarrollo de nuevas oportunidades de empleo, tanto dentro como fuera del sector agropecuario, es la base para mejorar las condiciones de vida de los pobres sin tierra. Pero, la experiencia reciente muestra que, además, las nuevas oportunidades de empleo también son un elemento importante para la superación de las situaciones de pobreza de los pobres con tierra, en la medida en que un segundo o tercer miembro

del grupo familiar se integre al mercado de trabajo. Ello es especialmente válido para las áreas rurales pobres, en las que frecuentemente ni siquiera el jefe de familia dispone de un acceso estable al mercado laboral.

La mayor parte de las experiencias exitosas de combate de la pobreza rural, mediante políticas de gasto social focalizado, muestra que, en verdad, las políticas sociales de mayor y más rápido impacto son, precisamente, aquellas que amplían las oportunidades de empleo, bien sea directamente a través de programas de estímulo a la contratación de mano de obra, o indirectamente, mediante la capacitación de los potenciales nuevos participantes en el mercado de trabajo, en especial mujeres y jóvenes. Ello supone, naturalmente, no sólo inversión pública y privada, como se ha mencionado, sino también el establecimiento de programas de formación focalizados y de capacitación que amplíe los horizontes laborales de la población rural, y constituya un ámbito en que los municipios pueden actuar directamente de modo muy eficaz, como lo revela el ejemplo la experiencia chilena reciente.

e. Flexibilidad de los programas

La heterogeneidad de las situaciones de pobreza rural obliga a pensar en un conjunto flexible de instrumentos y programas que se adapten a las diversas estrategias de supervivencia y generación de ingresos predominantes en la población rural pobre. Deberá combinarse, por lo tanto, la existencia de instrumentos de fomento productivo agropecuario y no agropecuario, que permitan generar una mayor gama de alternativas de empleo e ingresos para superar la pobreza.

Junto a ello, deberán existir otros tipos de instrumentos destinados a fortalecer las redes sociales de apoyo que faciliten el acceso a servicios básicos, como salud, educación y transporte, o que favorezcan la canalización de subsidios y mecanismos de apoyo que, si bien pueden ser paliativos que no resuelven las situaciones estructurales, pueden tener un enorme impacto inmediato sobre la calidad de vida de la población rural más pobre.

Es evidente que también aquí los municipios pueden jugar un papel muy destacado y operacional, pues la canalización de los subsidios a que se hace referencia, así como el establecimiento de instrumentos directos y desburocratizados de apoyo, no requieren de sistemas de administración complejos que no puedan ser abordados de manera eficiente por los municipios.

Igualmente, será esencial una definición precisa de los instrumentos y programas que más se adecúen a las necesidades de los distintos sectores de la población objetivo que se van a beneficiar del programa de erradicación de pobreza rural. En otras palabras, así como para algunos será necesario reforzar, por ejemplo, los programas de crédito y financiamiento para fortalecer su condición de pequeños productores agropecuarios, para otros lo recomendable será terminar con los programas de financiamiento actuales, que probablemente sólo contribuyen a agravar la situación original, y evolucionar hacia programas de fomento del empleo no agrícola o de subsidio directo.

3. Líneas prioritarias de acción

Como se ha señalado, se requiere de un conjunto flexible y adecuadamente focalizado de programas específicos de trabajo, que permitan dar respuestas a las diferentes situaciones de pobreza existentes en el mundo rural. En ese sentido, lo que se propone a continuación son las grandes áreas de trabajo, en cuyo marco deberán definirse los programas específicos de apoyo a la población rural en situación de pobreza.

Vale la pena señalar igualmente, que las acciones planteadas tienen al menos dos niveles, uno de carácter macro, referido a inversiones e incentivos económicos de carácter comunal o regional, y otro más específico de trabajo directo con la población rural y sus organizaciones.

a. Capitalización productiva

El establecimiento de fondos de recursos destinados a la capitalización y constitución de activos productivos, de base agrícola y no agrícola, por parte de la población rural pobre, deberá ser un aspecto central de la estrategia. Lo anterior, porque es evidente que una de las principales dificultades que impiden romper el círculo de la pobreza es, precisamente, la baja o nula capitalización que sufren los pobres rurales, y que les impide emprender proyectos económicos que, aun siendo de pequeña escala, permitirían diversificar e incrementar su nivel de ingresos familiares.

b. Transferencia tecnológica y apoyo a la gestión

Siendo ésta otra de las limitaciones principales que enfrenta la población en situación de pobreza, es sin duda un área prioritaria de trabajo y otro de los pilares fundamentales de la estrategia de combate a la pobreza que se está discutiendo.

En lo que hace relación con actividades productivas no agrícolas en general, no existen sistemas estructurados de transferencia tecnológica, lo cual es obviamente una limitación para el surgimiento de nuevas alternativas productivas en el mundo rural. Al respecto, en función de la institucionalidad para el desarrollo rural que se decida impulsar, debería considerarse el establecimiento de canales de apoyo técnico para iniciativas productivas no agrícolas emprendidas por la población rural pobre y sus organizaciones.

Complementariamente, el ajuste a las condiciones de operación de los productores de pequeña escala, de los mecanismos de apoyo a la gestión empresarial, es un aspecto importante a considerar. Una vez establecidas actividades que representan nuevos negocios para la población en situación de pobreza, comienzan a enfrentar nuevos requerimientos en su relación con el Estado y con los mercados para los cuales no tienen ninguna experiencia o capacitación previa, en materias contables, financieras, regulatorias, etc., que, de no ser adecuadamente resueltas, cuestionan la viabilidad y permanencia de este tipo de iniciativas. Al igual que en el caso de la asistencia técnica para los productores agropecuarios pobres, habrá que diseñar un sistema de apoyo a la gestión que se adecúe a las necesidades de la población objetivo en sus esfuerzos por desarrollar los negocios rurales de pequeña escala, agrícolas y no agrícolas, que se promoverían a través de los programas de combate de la pobreza.

c. Canalización de subsidios directos

Con toda probabilidad, parte de la población rural pobre, por razones de edad, nivel de capacitación, baja capacidad organizacional u otras razones, no estará en condiciones de desarrollar actividades productivas generadoras de nuevos ingresos, o no podrá articularse de manera estable al mercado laboral. Para ellos, se plantea la necesidad de establecer mecanismos focalizados de subsidio directo, que permitan paliar las situaciones de pobreza más estructural. Estos subsidios directos deberían ser concebidos como mecanismos de transferencia de recursos, sea bajo la forma de una pensión asistencial a la población de mayor edad, o bajo la forma de compromisos de cuidado y protección ambiental para aquellos que estén en condiciones de hacerlo.

De cualquier modo, el problema central a resolver es el de la adecuada focalización, la manera de evitar duplicaciones o sesgos que conspiran contra el desarrollo de las acciones de carácter productivo o de inserción en el mercado de trabajo, que deberían ser las líneas principales de actuación.

d. Inversión pública en infraestructura

Se ha señalado la importancia de disminuir la distancia física y económica de las áreas rurales pobres respecto de los polos más dinámicos de desarrollo en la región. En ese sentido, los programas regionales de inversiones en caminos, telecomunicaciones y electrificación, serán esenciales. El requerimiento específico respecto de estos programas es que se incorpore una visión estratégica de integración del espacio rural al desarrollo económico regional, priorizando aquellas áreas en que existen mayores limitaciones para la estructuración de mercados y flujo de bienes y servicios, a los cuales puedan incorporarse los pobres rurales y, por tanto, incorporando a los municipios en la planificación estratégica del tipo de demanda que deberán cubrir en el mediano y largo plazo.

e. Formación de recursos humanos

Con el fin de aumentar las posibilidades a la población rural pobre de usufructuar las oportunidades que ofrece el crecimiento económico, es esencial incrementar la inversión en capital humano, razón por la cual se plantea el establecimiento de programas específicos de becas para capacitación a la población rural pobre, y la manera de facilitar tanto su inserción en el mercado de trabajo, como su acceso al desarrollo de nuevas iniciativas productivas generadoras de ingreso. Ésta debería ser una línea prioritaria de actuación, en la cual justamente los municipios pueden efectuar importantes contribuciones.

III. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

RAFAEL ECHEVERRI

Con el propósito de avanzar en la revisión de las hipótesis planteadas en la sección precedente, el estudio se ha orientado en dos direcciones complementarias.

- La primera trata de buscar evidencias empíricas sobre los efectos de las dimensiones básicas de definición de pobreza y sus relaciones con el comportamiento de los ingresos de las familias rurales en dos países de la región que cuentan con bases estadísticas para este efecto. Para ello se han tomado los casos de Panamá y Nicaragua en sus áreas rurales.
- La segunda trata de indagar si se incorporan y cómo se incorporan las dimensiones halladas en el diagnóstico, en tres casos de proyectos o programas de atención a la pobreza que han sido reconocidos como relativamente exitosos en Panamá, Honduras y Nicaragua.

A. ANÁLISIS ESTADÍSTICO COMPARATIVO

La información básica para el análisis estadístico de pobreza proviene de las encuestas de calidad de vida realizadas por los gobiernos de Panamá y Nicaragua, siguiendo el enfoque metodológico de Living Standards Measurement Study, desarrollado por el Banco Mundial. Estas encuestas permiten hacer mediciones sobre pobreza, distribución de ingreso y evaluaciones de programas públicos para atención de la pobreza.

Los temas cubiertos por las encuestas son:

- Al nivel de comunidad (presente en el caso de Panamá), información sobre servicios básicos y comunitarios, migraciones laborales, mercados de trabajo, organización comunitaria, condiciones medioambientales y actividad agropecuaria.
- Al nivel de vivienda, información sobre características físicas, tenencia, titulación, arriendo, acceso a servicios públicos y gastos de mantenimiento.
- Al nivel de hogar, información sobre composición, tamaño y características de los jefes de hogar.

- Al nivel de personas, información sobre características sociodemográficas, educacionales, laborales, de ingresos, acceso a servicios de salud, morbilidad, gastos y prácticas sanitarias, desnutrición.
- Al nivel del hogar, información individualizada sobre gastos.
- Al nivel del hogar, información sobre actividades económicas, negocios, agricultura y explotaciones forestales.

Las muestras aplicadas tienen características comunes (ya analizadas en los casos de Panamá y Nicaragua):

- Son muestras probabilísticas polietápicas diseñadas sobre marcos censales, estratificadas regionalmente para obtener información confiable para el total nacional, la zona urbana, la zona rural y varios dominios regionales.
- La muestra no es autoponderada, lo cual implica probabilidades diferenciales de selección; por esta razón, las estimaciones deben ser obtenidas por proceso de ponderación, y para tal fin se cuenta con las estimaciones de los factores insesgados de restitución. Dichos factores incluyen los ajustes por cobertura.
- Las muestras fueron diseñadas por conglomerados, lo que significa la concentración de la recolección en comunidades (o porciones de comunidades).

Se asume un nivel de confianza aceptable en los niveles de dominio establecidos en el estudio (rural, urbano y regiones).

El procesamiento de la información ha sido cuidadosamente realizado y ofrece homogeneidad en las bases de los diferentes países. Esto incluye una adecuada documentación de las estructuras de datos, los valores de codificación, el tratamiento de no respuesta y la estructura básica de archivos y variables. La estructura de la información provee adicionalmente, en los casos de Panamá y de archivos conformados con agregados y estimaciones intermedias de ingresos, gastos y características de hogares y jefes de hogar, con lo cual se dispone de una estructura de datos y medición confiable, ya que se presupone que dichos agregados fueron realizados por parte de los investigadores que conocen más directamente las características particulares de la información recolectada.

En el estudio se aplicaron diferentes técnicas de análisis estadístico, de acuerdo con los diferentes componentes y la naturaleza de las variables y relaciones funcionales que se manejaron a lo largo del estudio. Para ello se utilizó el Statistical Package for Social Sciences, SPSS, como manejador de bases de datos y procesador estadístico. Los procesos aplicados fueron:

- Análisis inferencial para la estimación de errores de muestreo, restitución muestral y análisis de confiabilidad y representatividad de las muestras.
- Análisis estadístico básico para la descripción de variables, medidas de tendencia y caracterización de poblaciones en estudio.
- Análisis bivariado para definir comportamientos diferenciados entre atributos, con el propósito de caracterizar y explicar las relaciones entre las diversas variables asociadas con la pobreza.
- Análisis multivariado para la estimación de funciones lineales complejas de ingresos, que permitieran la estimación de grados y sentidos de correlación.

- Análisis multivariado probabilístico para la estimación de funciones explicativas de la probabilidad asociada a los eventos de pobreza.

B. ENFOQUE METODOLÓGICO DE LOS ESTUDIOS COMPARATIVOS DE CASO

Los estudios de caso fueron realizados en Panamá, Honduras y Nicaragua y para ello se diseñó una guía metodológica que posibilitó la estandarización de la aplicación a cada caso, incluyendo la mayor cantidad de aspectos referidos en las hipótesis de trabajo definidas.

La guía fue discutida y ajustada en un taller con la participación de todos los investigadores vinculados, con lo cual se garantiza comparabilidad y agregación de los resultados del análisis de los casos. La información que permitió hacer los estudios de caso provino de fuentes secundarias, en particular las diferentes evaluaciones realizadas a los proyectos, y la consulta directa a informantes calificados, por medio de entrevistas guiadas por los investigadores. Para la realización de los estudios se contó con investigadores que habían tenido diferentes niveles de vinculación a los proyectos y manejaban amplia información y experiencia referida a los casos en estudio.

Para ello se cubrieron cuatro temas básicos que deben permitir una visión de evaluación de los aspectos de diseño, gestión e impacto, que se relacionan con los planteamientos hechos en las hipótesis orientadoras del estudio, recogiendo información cualitativa, expresada en descripciones de los aspectos relacionados en la guía. Estos aspectos son: (1) enfoque del proyecto, (2) modalidad de intervención, (3) gestión y (4) impacto.

Cada uno de estos aspectos fue estructurado a través de variables operacionalizadas a partir de las discusiones de diseño realizadas. A continuación se presentan las definiciones básicas que se establecieron y que se aplicaron a lo largo de los estudios de caso, determinando su estructura y contenido.

1. Enfoque del proyecto

Se busca precisar las definiciones que sirvieron como soporte al diseño del proyecto, tratando de identificar las bases de definición epistemológica e ideológica que se refleja en las decisiones adoptadas alrededor de la concepción amplia de desarrollo y particular de desarrollo rural, haciendo énfasis en la necesidad de esclarecer los supuestos que soportaron las decisiones de diseño del marco lógico. En esencia, se busca detallar la concepción del problema de pobreza que se pretende intervenir, el diagnóstico que sirvió de base y la visión teórica y conceptual en la cual se apoyó.

a. Enfoque de desarrollo

Se indaga por la visión de desarrollo que sirve de marco al proyecto, específicamente:

- Concepción de metas de desarrollo en lo económico, en lo social, en lo político, en lo cultural, en lo ambiental.
- Definiciones de desarrollo sostenible en cuanto a su coherencia con marcos más

amplios de desarrollo nacional, tales como planes nacionales de desarrollo o planes de gobierno.

- Correspondencia con los objetivos nacionales de desarrollo.

b. Enfoque de territorio

Se busca analizar la concepción territorial que acompaña el proyecto, específicamente:

- Definición de áreas de cobertura.
- Integralidad de los factores y dimensiones de desarrollo territorial involucrados en el proyecto.
- Consideraciones sobre la estructura regional.
- Consideraciones sobre las relaciones urbano rurales.
- Enfoque económico productivo, se busca conocer las definiciones de modelo productivo que se trata de promover con el proyecto:
 - Tipo de sistemas productivos privilegiados.
 - Formas de organización empresarial.
 - Sectores económicos considerados.
 - Visión de cadena o enlazamientos sectoriales.
 - Tipos de ayudas o subsidios que se definen.
 - Aspectos que cubren los subsidios (bienes públicos, subsidio a la demanda, transferencias directas).

c. Enfoque sobre externalidades

En este aparte se busca establecer si se consideran o valoran las externalidades de la actividad económica, el desarrollo institucional o los logros en las dimensiones políticas y culturales, que se esperaban lograr con el proyecto, específicamente:

- Consideraciones sobre impactos del proyecto en áreas no directamente contempladas en sus componentes.
- Impactos esperados en cohesión social.
- Impactos esperados en cohesión territorial.
- Impactos esperados en la dimensión ambiental.

2. Modalidad de intervención

Se busca describir la forma como se ha definido la estructura y modalidad de intervención del proyecto. En esencia, se busca reconstruir la ingeniería del proyecto, no sólo como una estrategia de orden operativo, sino como un enfoque de esquema ajustado a la importancia de la construcción colectiva, apropiación y desarrollo institucional, hoy reconocidos como componentes esenciales de una estrategia de trabajo en desarrollo rural, particularmente cuando se trata de poblaciones vulnerables o en estado de pobreza.

a. Temporalidad de la intervención

Incluye la definición de esquemas de intervención en consideración al ciclo del proyecto, buscando identificar concepciones de corto, mediano y largo plazo:

- Fases de aplicación.
- Metas por fases.
- Estructuras de diseño para cada fase.

b. Mecanismos de puesta en marcha

Definición de las estrategias de ejecución de los componentes del proyecto:

- Metodologías de trabajo.
- Asignación de actores y responsabilidades en el desarrollo del proyecto.
- Estructura institucional para la ejecución.
- Relaciones interinstitucionales con actores claves.
- Sistemas de comunicación y manejo de información.

3. Gestión

En este componente se trata de establecer aspectos de evaluación de la gestión del proyecto, tanto en sus aspectos de desarrollo de las estrategias, como en los logros de integración del proyecto a las comunidades y sociedad en la cual es aplicado. La gestión habla de los elementos constitutivos de una operación social de los proyectos que incluye los aspectos de eficiencia y eficacia en las estrategias desplegadas.

a. Replicabilidad

Se refiere a la potencialidad de repetir la experiencia por parte de los responsables de política que lo lideran, específicamente:

- Identificación de población objetivo a nivel nacional o regional, según el caso.
- Formas de focalización para la ejecución del proyecto o definición de población meta directa y de población no cubierta.
- Previsión de cómo se logrará que el proyecto represente una solución para la población objetivo no vinculada directamente en el proyecto.
- Definiciones del sentido demostrativo o piloto del proyecto.

b. Sostenibilidad

Se busca conocer qué tan sostenible es la solución implementada, específicamente:

- Cómo se prevé el escenario de retiro de la estructura al final de su ejecución.
- Mecanismos de relevo de las estructuras institucionales del proyecto.
- Factibilidad financiera una vez concluida la fase de inversión del proyecto.

c. Apropiación

Se refiere al logro del proyecto en cuanto a la apropiación de las comunidades, beneficiarios directos e instituciones de la política, la estrategia y las acciones del proyecto:

- Formas de participación lograda por el proyecto.
- Logros en cuanto a compromisos y acciones concretas de cooperación entre actores.
- Grado de dependencia de las comunidades y beneficiarios a las instancias institucionales de ejecución.

- Grado de participación y conocimiento de la institucionalidad pública y privada nacional en el proyecto.

d. Institucionalización

Se busca conocer el impacto del proyecto en las instituciones relacionadas con el proyecto:

- Formas de organizaciones generadas en el proyecto.
- Grado de respeto a las instituciones propias de comunidades y beneficiarios.
- Consideraciones para la institucionalización después del final de la intervención.

e. Evaluación

Se trata de establecer los mecanismos de evaluación aplicados durante la ejecución del proyecto, específicamente:

- Tipo de evaluación ex-ante (línea de base, diagnóstico).
- Tipo de evaluación sobre la marcha.
- Estándares de calidad y autoevaluación.
- Tipo de evaluación de impacto.
- Manejo de información y comunicaciones del proyecto.

4. Impacto

Se trata de establecer los impactos obtenidos por el proyecto en cada fase de desarrollo de acuerdo con el ciclo del proyecto. Se busca definir los logros obtenidos, su grado y calidad, de acuerdo con las metas directas y con las externalidades, tanto por acción directa, como por concurrencia positiva con otras acciones o políticas que afecten a los beneficiarios.

Dadas las dificultades que entraña la identificación de efectos directos de los procesos y proyectos cuando se carece de una línea de base frente a la cual se puedan estimar los logros asociados a la presencia del proyecto, se recurrió a la identificación de efectos aislables de otras condiciones exógenas a las actividades propias del proceso. Para ello se identificaron un conjunto de áreas en las cuales se espera ver reflejado el efecto de una estrategia de alivio o combate a la pobreza.

Se recurrió a la definición de capitales humanos, sociales, físicos y naturales, en la idea de concretar indicadores de evaluación más operativos.

a. Frente a capital humano

Se refiere a los logros sobre la gente, específicamente:

- Logros en educación.
- Logros en salud.
- Logros en acceso a servicios.
- Logros en pertenencia o dignidad humana.

b. Frente a capital social

Se refiere a los logros sobre las formas de organización e instituciones, específicamente:

- Logros en organización.
- Logros en fortalecimiento de cultura.
- Logros en desarrollo político.
- Logros en convivencia.
- Logros en cooperación.

c. Frente a capital físico

Se refiere a los logros sobre los activos de los beneficiarios y sus comunidades, específicamente:

- Logros en infraestructura.
- Logros en activos productivos.
- Logros en financiamiento.

d. Frente a capital natural

Se refiere a los logros sobre el medio ambiente, específicamente:

- Logros en conservación de recursos.
- Logros en visiones de desarrollo sostenible.
- Logro en reconocimiento y valoración de servicios ambientales producidos por las comunidades y beneficiarios de los programas.

IV. ASPECTOS MICRO RELACIONADOS CON POBREZA: ANÁLISIS ESTADÍSTICO COMPARADO

RAFAEL ECHEVERRI

La investigación estadística se concentra en la denominada pobreza de ingreso, que está restringida a las capacidades de consumo de la población. Se tiene claridad sobre las limitaciones implícitas de esta visión, que limita el concepto a la capacidad de participar en los mercados y el acceso a bienes y servicios. Si bien se reconocen sus limitaciones en cuanto a aspectos como libertad, autonomía, ejercicio político y componentes complementarios del desarrollo humano integral, la visión de ingreso tiene gran aplicabilidad en las recomendaciones de política pública, ya que proporciona una forma más eficiente de medición y tratamiento práctico.

En el marco de una sociedad dominada por un modelo neoliberal de mercado, el ingreso ejerce una función clave y expresa con mucha fuerza la posición en la sociedad, las oportunidades y la forma como se logra la satisfacción de las necesidades que están en la base del bienestar y el progreso.

En el marco de la definición de pobreza de ingreso, la preocupación fundamental que se trata de explorar en este estudio es el de las relaciones existentes entre los atributos individuales y familiares de la población rural con el riesgo de encontrarse en condiciones de pobreza. La definición básica de pobreza adoptada es la de la capacidad de compra determinada por el ingreso. En este sentido, se entiende la pobreza como una situación donde los ingresos no alcanzan para la satisfacción de los requerimientos básicos que permitan el desarrollo de capacidades y el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el sistema económico.

En esta dirección, el ingreso es el componente básico que determina la restricción del acceso a los satisfactores que determinan la calidad de vida. En esencia, se busca entender los factores que determinan el nivel de ingreso.

Una de las preocupaciones más importantes que motivan este análisis es la tendencia a los análisis circulares que describen la pobreza sobre la base de sus componentes. Esta definición tautológica tiene graves efectos en las estrategias que se desprenden de su análisis. Es claro que ante una baja capacidad de gasto, las condiciones

de vida son precarias. Los pobres tienen menos activos, tienen menos educación, tienen menos poder de participación, tienen menos salud, tienen menos ingresos, en fin, reflejan la precariedad de su economía en cada una de las dimensiones de su vida.

El análisis de las relaciones entre la pobreza y sus determinantes, su dirección e intensidad, permite entender mejor sus mecanismos de reproducción y perpetuación. El tema de los mecanismos de reproducción de la pobreza puede ser considerado desde la perspectiva macro o desde la perspectiva micro. Desde la primera, es necesario entrar en consideraciones del modelo de desarrollo, los sistemas productivos, los problemas ambientales, la estructura política, la democracia y los comportamientos de los mercados laborales, entre otros aspectos que definen las inercias que explican las condiciones de exclusión y pobreza de una porción importante de la población rural del continente. Desde la perspectiva micro se atiende a los aspectos de caracterización e interrelaciones microeconómicas y sociodemográficas que establecen comportamientos individuales de las familias e individuos.

Una visión integral de la pobreza obliga una comprensión integral de las dimensiones macro y micro. El presente estudio se concentra en los aspectos micro de la pobreza de ingreso, lo cual le pone límites a sus alcances y pretensiones, pero permite profundizar en aspectos clave de la estructura de la pobreza en los países centroamericanos.

La capacidad de generación de ingresos es el resultado de una dotación de activos y de una particular inserción en el sistema económico. Para hacer posible la sostenibilidad de esta generación de ingresos se requieren unos mínimos de dotación inicial que habilita al individuo o a la unidad productiva para que la productividad se traduzca en mejores ingresos y los incrementos en ella, proporcionen un flujo creciente de ingresos. Las condiciones de pobreza que se viven en el medio rural latinoamericano, indican la existencia de una carencia estructural de estas dotaciones mínimas, que condenan a la permanencia en condiciones de bajo ingreso y subconsumo. Esta situación explica la permanencia de una altísima proporción de pobreza que no responde a condiciones de coyuntura, sino que permanece en condiciones favorables o desfavorables de la economía.

Girando alrededor de estos interrogantes, el estudio busca profundizar en el conocimiento de las relaciones entre la pobreza y los factores asociados al ingreso, como determinantes o determinados, por los componentes de la pobreza. En forma preliminar, se han establecido un conjunto de hipótesis que han de ser validadas por medio de un proceso de definición y estimación de indicadores y relaciones funcionales. Estas hipótesis se han definido sobre la base de los marcos conceptuales y teóricos recientes en el tratamiento de la pobreza. Los componentes que estructuran el estudio buscan establecer las relaciones entre:

Factores que determinan la pobreza (causas (capacidades))

Se trata de establecer cuáles son los factores que explican la situación de la pobreza, es decir, cuáles están asociados con los diferenciales de pobreza, tratando de establecer una relación de causalidad o pronóstico de situación de pobreza.

Factores que son determinados por la pobreza (consecuencias (oportunidades))

Se trata de establecer los impactos que la pobreza tiene sobre las oportunidades de desarrollo humano. Se explora la posibilidad de contar con indicadores asociados que den luces sobre los ciclos de reproducción de la pobreza.

Programas asociados con el comportamiento de la pobreza

Se trata de analizar la asociación o impacto de la participación y acceso de la población en programas de atención a la pobreza, o asociados, como estrategia para medir impacto.

La definición de pobreza es uno de los elementos básicos de la investigación. Para ello se trabaja, hasta donde la información lo permite, con las definiciones tradicionales de línea de pobreza (ingreso) y capacidades. Pero se intenta establecer indicadores más complejos que permitan definir la pobreza en su dimensión individual (persona, familia) y en el nivel colectivo (comunidad).

Las hipótesis se clasificarán de acuerdo con las dimensiones básicas de los componentes de pobreza y desarrollo: (1) factores de desarrollo humano, (2) factores de sistemas económico productivos, (3) factores de orden institucional, (4) factores de orden cultural, (5) factores de orden ambiental.

Factores de desarrollo humano

El desarrollo humano comprende los aspectos básicos de orden sociodemográfico (edad, género, educación, salud, estructura familiar).

Factores de sistemas económico productivos

Los sistemas económico productivos comprenden los aspectos relativos a las actividades de generación de riqueza (ingresos o autoconsumo), que dan cuenta de las relaciones económicas y sus atributos (empleo, ingreso, patrimonio, acceso a factores productivos, participación en mercados).

Factores de orden institucional

En el orden institucional se incluirán los aspectos políticos (participación, organización comunitaria, control social) y los de estructura institucional (presencia de programas y entidades públicas, estructura político administrativa).

Factores de orden cultural

En la dimensión cultural se tratará de considerar indicadores que permitan estimar el papel y peso que tienen los aspectos relativos a la pertenencia a una cultura (lengua, status migratorio).

Factores de orden ambiental

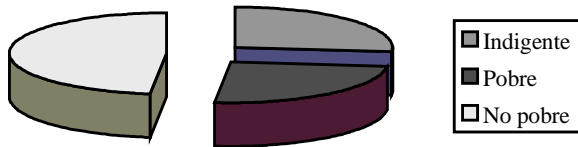
En el nivel ambiental se toman en consideración las condiciones medioambientales en las cuales se ubica la comunidad (degradación del suelo, problemas de agua, otros problemas de deterioro ambiental).

A. DIMENSIÓN DE LA POBREZA

Los niveles de pobreza muestran la mayor segmentación que presenta la sociedad rural en nuestro continente. Las diferencias de acceso a la casi totalidad de bienes y servicios marca profunda brecha entre grupos de población.

La situación de pobreza rural en Panamá nos indica que más de la mitad de los hogares se encuentra por encima del umbral de consumo básico. Uno de cada cuatro hogares se encuentra en situación de indigencia, en tanto que dos de cada cuatro es considerado como pobre. A pesar de la alta proporción de pobres, esta es una situación significativamente más aceptable que la de la mayoría de países del continente (ver gráfica 1).

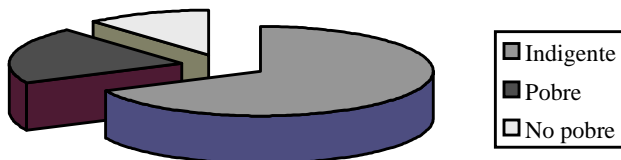
Gráfica 1. Situación de pobreza rural en Panamá



En contraste, la situación de Nicaragua es dramática, colocando su población rural como la tercera más pobre entre los países del mundo para los cuales el Banco Mundial publica su indicador de desarrollo mundial. Apenas un hogar rural de cada diez se considera como no pobre y dos de cada tres está en condiciones de indigencia. Esta es una situación extrema que define una sociedad sumida en una profunda carencia de capacidades para lograr avances en su desarrollo humano y productivo.

El contraste entre estos dos países es una muestra de las grandes diferencias existentes al interior de los territorios rurales de América. Las diferencias de ingreso entre estos dos países indican estructuras económicas muy diferentes. La pobreza relativa, es decir aquella que se determina sobre la base de los niveles de gasto y consumo nacionales, indica que en Panamá los ingresos son significativamente más altos que en Nicaragua, lo cual está relacionado también con los niveles relativos de precios.

Gráfica 2. Situación de pobreza rural en Nicaragua



B. NATURALEZA DE LA POBREZA DE INGRESOS

Las tablas 2 y 3 permiten entender las profundas diferencias existentes entre los dos países y entre los estratos sociales de la población rural de Panamá y Nicaragua. Mientras en Panamá el 25% más pobre, ubicado en condiciones de indigencia, tiene un ingreso promedio de US\$52 mensual por persona, en Nicaragua el 77% más pobre, correspondiente a población en indigencia, tiene un ingreso promedio de US\$13 al mes por persona. La misma diferencia puede ser establecida en la comparación de los ingresos de la población ubicada por encima de la línea de pobreza, que en Panamá tiene un promedio de US\$381 mensuales por persona y en Nicaragua US\$136.

Tabla 2. Situación de pobreza en Panamá rural

| <i>Situación de pobreza en Panamá rural</i> | <i>Ingreso hogar</i> | <i>Ingreso per cápita</i> | <i>Perceptores de ingreso</i> | <i>Tamaño del hogar</i> | <i>Años de educación del jefe</i> | <i>Años de educación del hogar</i> |
|---|----------------------|---------------------------|-------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| Indigente | 301.77 | 52.46 | 1.89 | 6 | 5.62 | 18.10 |
| Pobre | 533.09 | 112.24 | 1.98 | 5 | 7.98 | 19.55 |
| No pobre | 1096.43 | 381.30 | 1.79 | 3 | 9.93 | 19.42 |

Las diferencias de ingreso entre la población pobre e indigente y la no pobre, en el caso de Panamá muestra que la población no pobre tiene tres veces el ingreso del hogar de los indigentes, pero cerca de seis veces el ingreso per cápita. Esto asociado al hecho de que el 20% más pobre de la población, percibe 53 veces menos ingreso que el 20% más rico, indica el nivel de desigualdad que presenta la distribución del ingreso rural en este país, uno de los más faltos de equidad del continente.

Una de las diferencias más importantes entre estratos sociales es, sin duda el tamaño del hogar. El grupo de hogares en indigencia tiene el doble del tamaño de los hogares no pobres, indicando la extraordinaria importancia del rezago en los procesos de transición demográfica. Mientras que los hogares del estrato de no pobres tiene un promedio de 3 miembros, los hogares indigentes tienen 6 y los pobres 5.

Las estrategias de compensación del bajo ingreso muestran que cada hogar tiene casi dos perceptores de ingreso, con pequeñas diferencias que indican que los hogares no pobres tienen ligeramente menos perceptores que los indigentes y pobres, lo cual está asociado con la diferencia del tamaño medio del hogar. Mientras que en los hogares indigentes uno de cada tres miembros del hogar es aportante de ingresos, en los hogares no pobres, dos de cada tres miembros genera ingresos. Esta es una evidencia de las más altas tasas de dependencia que existen en los estratos más bajos. Evidentemente otro factor está relacionado con la menor calidad del trabajo individual en el segmento de no pobres.

La educación indica una de las más significativas diferencias entre los estratos. La educación promedio de los jefes de los hogares rurales panameños es un 80% mayor que la de los hogares indigentes y un 25% mayor que la de los hogares pobres. Sin embargo, es de notar que los niveles son relativamente altos, si se considera que

los jefes de hogares indigentes alcanzan el nivel de primaria, en promedio y los pobres el de primer ciclo de básica secundaria. La educación del hogar no muestra grandes diferencias, como efecto del ya anotado diferencial de tamaño del hogar.

Tabla 3. Situación de pobreza en Nicaragua rural

| <i>Situación de pobreza en Nicaragua rural</i> | <i>Ingreso hogar</i> | <i>Ingreso per cápita</i> | <i>Perceptores de ingreso</i> | <i>Tamaño del hogar</i> | <i>Años de educación del jefe</i> | <i>Años de educación del hogar</i> |
|--|----------------------|---------------------------|-------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| Indigente | 71.52 | 12.90 | 1.58 | 6 | 4.98 | 15.93 |
| Pobre | 230.68 | 46.29 | 2.23 | 5 | 8.45 | 24.48 |
| No pobre | 616.76 | 135.84 | 2.18 | 5 | 11.50 | 27.96 |

Nicaragua muestra notorias diferencias con el caso panameño. La más marcada es la ya mencionada distancia de ingresos. Los ingresos promedio indican una gran distancia entre la población pobre y la no pobre. El ingreso promedio de los hogares indigentes es cerca de nueve veces menor que la de los no pobres, en tanto que el ingreso por persona es once veces menor. Sin embargo, la extraordinaria proporción de pobreza hace que la distribución del ingreso sea mucho menos desigual que en Panamá, debido, fundamentalmente, a que la proporción de población por encima de la línea de pobreza es muy baja. El 20% más pobre de las zonas rurales de Nicaragua recibe 25 veces menos ingreso que el 20% más rico.

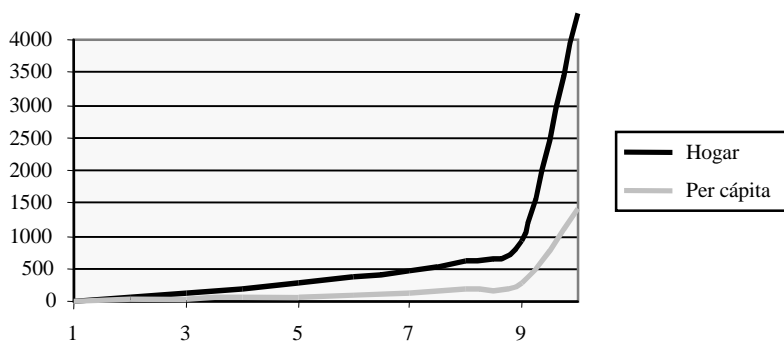
Esto indica que la distribución en sí misma no es un indicador de bienestar, cuando se considera en forma independiente del nivel de ingreso. Panamá tiene mejores niveles de ingreso y peor distribución que Nicaragua.

El proceso de transición demográfica en Nicaragua tiene el mismo nivel que presenta la población pobre de Panamá. Esto indica que, aún entre los no pobres, el nivel de dependencia es alto, con tamaños de hogar superior a cinco miembros. En este caso sí es marcada la diferencia de perceptores de ingreso por estrato, indicando que la estrategia de ingreso es la de un mayor número de miembros del hogar percibiendo ingresos. Nótese que el número de trabajadores indica una relación clara con la situación de no pobreza. Mientras que entre los hogares indigentes el número de trabajadores es de 1.6 por hogar, en los hogares no pobres es de 2.2.

Nuevamente la educación registra una diferencia significativa por estrato. La educación del jefe de hogar muestra que los jefes de hogares no pobres tienen más del doble de educación de los indigentes, lo cual se reproduce en el acumulado de estudios del total de miembros del hogar que casi duplica de un estrato a otro.

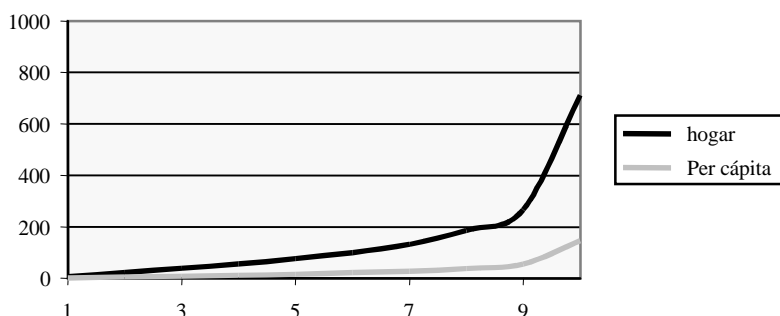
El comportamiento de los ingresos en Panamá y Nicaragua indican las diferencias mencionadas de distribución. La gráfica 3 indica la forma como se distribuye el ingreso entre los hogares rurales de Panamá. Construyendo la distribución a partir de los deciles de ingresos totales del hogar y per cápita, se puede apreciar cómo al final de la curva, en los deciles 9 y 10, la distribución se dispara, dando clara cuenta de la marcada concentración del ingreso. Como se alcanza a apreciar, la línea de pobreza cruza la distribución de ingreso per cápita, apenas por encima del decil 5.

Gráfica 3. Panamá. Distribución del ingreso (quintil) per cápita y del hogar (US\$)



En el caso de Nicaragua, gráfica 4, la distribución indica una menor concentración, pero un nivel mucho menor de ingresos. La línea de pobreza cruza la curva de ingreso; presenta una forma mucho más aplanada indicando que, si bien el ingreso total del hogar aumenta en los últimos deciles, la estructura de tamaño del hogar, que no cambia sustancialmente en los niveles más altos de ingreso, hace que el ingreso per cápita no aumente en la misma proporción que lo hace el ingreso total del hogar. El cruce de la línea de pobreza sobre la distribución del ingreso per cápita indica la altísima proporción, mayor del 85%, en condiciones de pobreza.

Gráfica 4. Nicaragua. Distribución del ingreso (quintil) per cápita y del hogar (US\$)



C. LA ESTRUCTURA FAMILIAR

La estructura por quintiles de ingreso permite apreciar con mayor precisión las diferencias por estratos que tienen las poblaciones rurales de Panamá y Nicaragua. Las tablas 4 y 5 permiten hacer la comparación de las características de los hogares de acuerdo con su distribución por ingreso total del hogar y por ingreso per cápita. El factor que marca la diferencia es el tamaño diferencial del hogar, el cual está asociado con las estructuras demográficas y los niveles de dependencia.

La importancia de la comparación entre la distribución del ingreso per cápita y el ingreso total del hogar estriba en el hecho de que la familia actúa como unidad económica, en términos de unidad de producción, en los casos de pequeños productores

agrícolas o de famiempresas y unidad de consumo. En este sentido, la forma como se integra y participa en la economía depende de su estructura y capacidad económica, que integra la de todos sus miembros. Por el contrario, el ingreso per cápita mide la capacidad de consumo individual. Esto significa que hay dos estrategias alternativas para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población: o una familia más grande, con mayor número de perceptores y una capacidad mayor de conformación de unidades económicas productiva familiares, o una familia mucho más pequeña que permita que el ingreso disponible por miembro sea mayor.

En las tablas 4 y 5 es necesario señalar que la ubicación de las familias no es la misma en las dos distribuciones. Un hogar de alto ingreso total, pero alto número de miembros, estará en una posición más baja en la distribución de ingreso per cápita.

Tabla 4. Quintil de ingreso del hogar en Panamá rural

| <i>Quintil de ingreso del hogar en Panamá rural</i> | <i>Ingreso hogar</i> | <i>Ingreso per cápita</i> | <i>Perceptores de ingreso</i> | <i>Tamaño del hogar</i> | <i>Años de educación del jefe</i> | <i>Años de educación del hogar</i> |
|---|----------------------|---------------------------|-------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| 1 | 33.13 | 14.19 | 0.98 | 4 | 5.67 | 12.41 |
| 2 | 152.01 | 65.69 | 1.49 | 4 | 7.39 | 13.67 |
| 3 | 314.71 | 102.67 | 1.79 | 5 | 8.41 | 16.88 |
| 4 | 555.54 | 163.77 | 2.27 | 5 | 9.30 | 22.05 |
| 5 | 2654.44 | 783.31 | 2.78 | 5 | 10.72 | 29.10 |

Es clara la importancia del número de perceptores de ingreso en la medida en que aumenta el nivel de ingreso total del hogar. Esto indica con claridad que la estrategia de vinculación de varios miembros del hogar al mercado laboral es clave en la determinación de los ingresos. Nótese que en el caso de Panamá el número de trabajadores por hogar es casi tres veces más en los hogares pertenecientes al 20% de más altos ingresos en comparación con el 20% más pobre.

Tabla 5. Quintil de ingreso per cápita en panamá rural

| <i>Quintil del ingreso per cápita en Panamá rural</i> | <i>Ingreso hogar</i> | <i>Ingreso per cápita</i> | <i>Perceptores de ingreso</i> | <i>Tamaño del hogar</i> | <i>Años de educación del jefe</i> | <i>Años de educación del hogar</i> |
|---|----------------------|---------------------------|-------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| 1 | 47.19 | 8.77 | 1.12 | 5 | 5.94 | 15.52 |
| 2 | 214.21 | 42.01 | 1.90 | 5 | 6.81 | 17.49 |
| 3 | 376.22 | 82.99 | 2.01 | 5 | 8.71 | 20.23 |
| 4 | 577.45 | 154.50 | 2.12 | 4 | 9.63 | 20.09 |
| 5 | 2508.69 | 845.42 | 2.16 | 3 | 12.41 | 22.00 |

Nótese que el tamaño del hogar aumenta en los quintiles más altos de ingreso total, pero disminuye en la distribución de ingreso per cápita. Ésta es una evidencia más de la importancia que tiene el proceso de transición demográfica en las estrategias de alivio de la pobreza.

Así mismo, las distribuciones permiten confirmar la importancia de la asociación entre ingreso y educación, lo cual se refleja en que el nivel de educación de los jefes de hogar del quintil más bajo es la mitad que el del más alto. Sin embargo, es neces-

rio destacar que los máximos niveles alcanzados siguen siendo bajos, frente a las distribuciones de educación urbana en todos los países.

Al hacer la comparación de las mismas distribuciones para Nicaragua, se destaca la extraordinaria diferencia con Panamá. Siendo mala la situación de pobreza e ingreso en Panamá, Nicaragua la supera con creces. El nivel de ingresos per cápita y total de Nicaragua, son extraordinariamente más bajos que los de los hogares rurales panameños, lo cual debe ser mirado con cuidado ya que los niveles de paridad de consumo son muy diferentes entre los dos países. Sin embargo, es clara la brecha existente entre estas dos poblaciones. Una segunda diferencia entre los dos países se expresa en la educación promedio de los jefes y del total de miembros del hogar. Mientras en Panamá el 20% más pobre de la población rural alcanza los seis años de estudio del jefe de hogar, en Nicaragua más del 60% de los jefes de hogar están por debajo de este nivel de educación (ver tabla 6).

Tabla 6. Quintil de ingreso del hogar en Nicaragua rural

| <i>Quintil de ingreso del hogar en Nicaragua rural</i> | <i>Ingreso hogar</i> | <i>Ingreso per cápita</i> | <i>Perceptores de ingreso</i> | <i>Tamaño del hogar</i> | <i>Años de educación del jefe</i> | <i>Años de educación del hogar</i> |
|--|----------------------|---------------------------|-------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| 1 | 13.33 | 3.60 | 1.08 | 5 | 3.88 | 10.58 |
| 2 | 46.36 | 12.83 | 1.17 | 5 | 5.38 | 12.80 |
| 3 | 88.17 | 19.43 | 1.67 | 6 | 5.75 | 17.12 |
| 4 | 159.31 | 35.45 | 2.02 | 6 | 7.28 | 20.63 |
| 5 | 493.40 | 90.72 | 2.69 | 7 | 9.30 | 32.87 |

Los hogares de mayor ingreso se soportan muy claramente en una estrategia de mayor número de perceptores de ingreso. Mientras el quintil de ingreso más pobre tiene apenas un trabajador, el quintil más rico tiene 2.7 por hogar, lo cual hace que las diferencias en el tamaño del hogar se muestren inversas al caso panameño, indicando que en niveles muy bajos de ingreso el tamaño del hogar es muy importante como estrategia para compensar el ingreso.

La situación del ingreso per cápita refleja con claridad el efecto de esta distribución por tamaño del hogar, de forma que los hogares que alcanzan mayores niveles de ingreso por persona tienen hogares significativamente más pequeños. Nótese que el grado de educación se muestra altamente correlacionado con los niveles de ingreso (ver tabla 7).

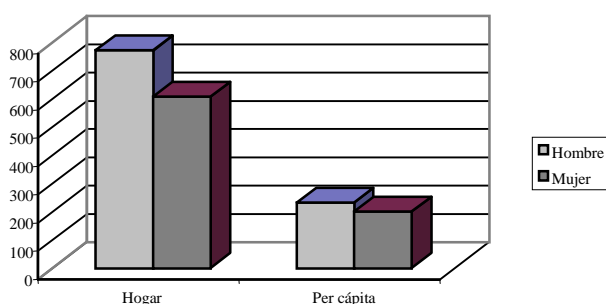
Tabla 7. Quintil del ingreso per cápita en Nicaragua rural

| <i>Quintil del ingreso per cápita en Nicaragua rural</i> | <i>Ingreso hogar</i> | <i>Ingreso per cápita</i> | <i>Perceptores de ingreso</i> | <i>Tamaño del hogar</i> | <i>Años de educación del jefe</i> | <i>Años de educación del hogar</i> |
|--|----------------------|---------------------------|-------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| 1 | 17.25 | 2.66 | 1.14 | 7 | 3.50 | 12.84 |
| 2 | 55.93 | 9.22 | 1.43 | 6 | 5.08 | 15.03 |
| 3 | 101.09 | 17.83 | 1.74 | 6 | 5.85 | 18.48 |
| 4 | 177.89 | 31.56 | 2.25 | 6 | 6.55 | 22.37 |
| 5 | 443.11 | 99.81 | 2.08 | 5 | 10.50 | 25.04 |

D. DIFERENCIALES POR GÉNERO

Las diferencias de ingreso por género son muy marcadas en ambos países. En Panamá, mientras los hombres tienen un ingreso mensual promedio de US\$367, las mujeres apenas alcanzan a US\$161, a pesar de que las mujeres mayores de 12 años tienen un promedio de educación ligeramente mayor que el de los hombres, 7.7 años en promedio, frente a 8.1 (ver gráfica 5). En Nicaragua la diferencia no es tan marcada, mientras los hombres tienen un ingreso promedio de US\$218, las mujeres llegan a US\$160, cuando las diferencias de educación son prácticamente nulas, con promedios de 5.4 años.

Gráfica 5. Panamá. Nivel de ingreso per cápita y del hogar (US\$) según el sexo del jefe



En contraste, el efecto de las diferencias en los ingresos totales del hogar y los per cápita, determinados por el género de los jefes del hogar aparentan ser menores que los esperados dadas las diferencias encontradas para la población en general. Mientras en Panamá los hogares con hombres jefes de hogar tienen un ingreso promedio de US\$772 mensual, aquellos con jefatura femenina tienen un ingreso promedio mensual de US\$607. Igualmente, se aprecia que las diferencias de educación indican que los jefes hombres tienen casi un 15% más de educación que las mujeres jefes de hogar (ver tabla 8).

Tabla 8. Sexo del jefe en Panamá rural

| Sexo del jefe en Panamá rural | Ingreso hogar | Ingreso per cápita | Perceptores de ingreso | Tamaño del hogar | Años de educación del jefe | Años de educación del hogar |
|-------------------------------|---------------|--------------------|------------------------|------------------|----------------------------|-----------------------------|
| Hombre | 771.69 | 231.81 | 1.83 | 5 | 8.47 | 19.20 |
| Mujer | 606.91 | 200.01 | 2.05 | 4 | 7.43 | 18.61 |

Para el caso del ingreso per cápita, se presenta una diferencia igualmente favorable en los hogares con jefatura masculina, casi un 15% mayor que con jefatura femenina. En esencia se aprecia que los segundos están favorecidos por ser hogares con menor número de miembros y con mayor número de perceptores, lo cual compensa la amplia

diferencia de ingresos que existe por género. Esto puede verse como una confirmación de la discriminación de remuneración que existe en contra de las mujeres.

En el caso de Nicaragua, las diferencias encontradas son más marcadas que en Panamá, pero menos que para los ingresos personales. Los hogares con jefatura masculina tienen un ingreso total mensual de US\$166, frente a US\$130 de los que tienen jefatura femenina, repitiendo nuevamente el patrón de diferencia de ingresos per cápita a favor de los primeros, no obstante tener, los hogares con jefe mujer, menor tamaño y un mayor número de perceptores de ingreso (ver gráfica 6 y tabla 9).

Gráfica 6. Nicaragua. Nivel de ingreso per cápita y del hogar (US\$) según sexo del jefe

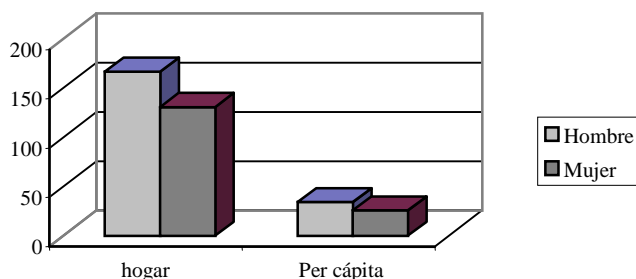


Tabla 9. Sexo del jefe en Nicaragua rural

| <i>Sexo del jefe en Nicaragua rural</i> | <i>Ingreso hogar</i> | <i>Ingreso per cápita</i> | <i>Perceptores de ingreso</i> | <i>Tamaño del hogar</i> | <i>Años de educación del jefe</i> | <i>Años de educación del hogar</i> |
|---|----------------------|---------------------------|-------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| Hombre | 166.34 | 33.91 | 1.76 | 6 | 6.60 | 18.62 |
| Mujer | 130.51 | 25.41 | 1.90 | 5 | 5.08 | 19.47 |

Las diferencias de niveles educacionales del hogar son menos significativas que las de los jefes de hogar. Si recordamos que los jefes hombres tienen mayor educación que las jefes mujeres, sería esperable encontrar un reflejo de esta situación en la educación total de los miembros del hogar. Sin embargo, esta relación se insinúa inversa, aún más si se considera que los hogares de jefatura femenina son de menor tamaño. Esto es una muestra de la importancia de la estructura demográfica y familiar de los hogares como determinante de los ingresos medios.

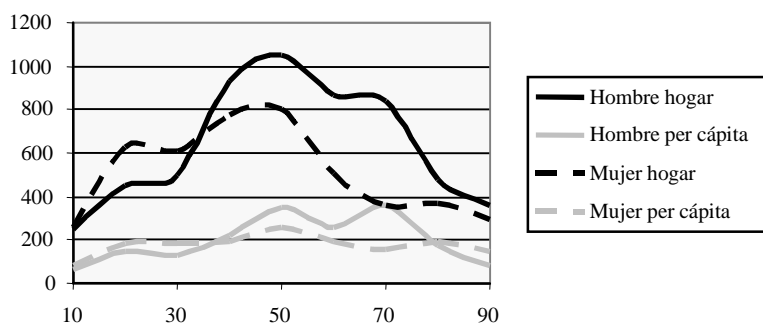
E. EL CICLO DE VIDA DEL HOGAR

Uno de los factores que más claramente definen diferencias de ingreso es el ciclo de vida del hogar, establecido en términos de edad del jefe. La forma como se comporta el ingreso total del hogar y el ingreso medio de sus miembros presenta un comportamiento nítido, en forma de U invertida, que significa que hay etapas de la vida del hogar, en virtud de la edad del jefe, que cambia significativamente los ingresos.

Las gráficas 7 y 8 y las tablas 10 y 11 permiten apreciar con claridad la forma como los ingresos totales de los hogares aumenta consistentemente por edad, hasta

una edad media cercana a los 50 años en Panamá y 45 años en Nicaragua. El comportamiento del ingreso del hogar, con jefatura femenina o masculina, es similar en el caso de Panamá, con la ya establecida diferencia en contra de los ingresos de los primeros. Pero, en el caso de Nicaragua, el patrón varía significativamente, encontrándose que los hogares con jefatura femenina encuentran el pico mucho más temprano y de allí en adelante decae en forma dramática, a partir de la edad de 30 años. Esto indica que existe un importante impacto por cuenta de las pobres condiciones de los hogares con jefes mujeres que arrastran el efecto de discriminación de remuneración.

Gráfica 7. Panamá. Niveles de ingreso per cápita y del hogar (US\$) según sexo del jefe



El ingreso per cápita tiene un comportamiento menos marcado, dependiendo del ciclo de edad del jefe; sin embargo, en ambos casos se encuentra una relación similar que muestra una edad en la mitad del ciclo, con mayores ingresos y una sustancial caída en las edades superiores a los 60 años.

Tabla 10. Edad del jefe del hogar en Panamá rural

| <i>Edad del jefe del hogar en Panamá rural</i> | <i>Ingreso hogar</i> | <i>Ingreso per cápita</i> | <i>Perceptores de ingreso</i> | <i>Tamaño del hogar</i> | <i>Años de educación del jefe</i> | <i>Años de educación del hogar</i> |
|--|----------------------|---------------------------|-------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| Menor de 30 años | 450.89 | 140.77 | 1.47 | 4 | 11.12 | 14.52 |
| Entre 30 y 60 años | 801.48 | 226.22 | 1.93 | 5 | 8.96 | 21.14 |
| Mayor de 60 años | 737.45 | 266.38 | 1.90 | 4 | 5.37 | 15.88 |

La edad del jefe del hogar, asumido como una aproximación al ciclo de vida del hogar, muestra consistentemente un pico de número de preceptores de ingresos en las edades medias, así como de número de miembros del hogar, lo cual se ve reflejado en la educación total.

Sin embargo, la mayor diferencia se encuentra en la educación media del jefe de hogar, que muestra una muy marcada diferencia que refleja los recientes avances en cobertura de educación en ambos países. En Panamá los jefes de hogar por encima de 60 años tienen la mitad de educación que los menores de 30 años, en tanto que en Nicaragua esta diferencia alcanza a ser de casi cuatro veces. Esta diferencia indica

que las condiciones de los hogares más viejos son notoriamente más débiles que los más jóvenes.

Gráfica 8. Nicaragua. Nivel de ingreso per cápita y del hogar (US\$) según sexo del jefe

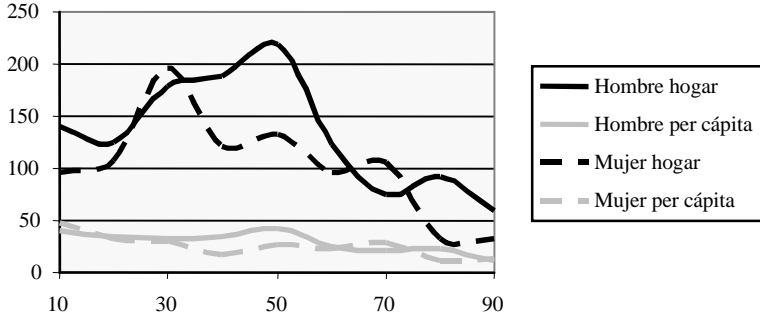


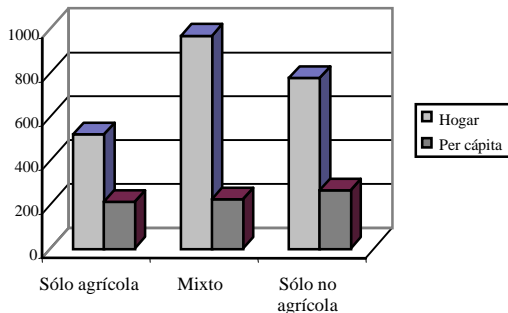
Tabla 11. Edad del jefe del hogar en Nicaragua rural

| Edad del jefe del hogar en Nicaragua rural | Ingreso hogar | Ingreso per cápita | Perceptores de ingreso | Tamaño del hogar | Años de educación del jefe | Años de educación del hogar |
|--|---------------|--------------------|------------------------|------------------|----------------------------|-----------------------------|
| Menor de 30 años | 123.95 | 32.94 | 1.36 | 4 | 9.38 | 11.94 |
| Entre 30 y 55 años | 179.11 | 32.57 | 1.92 | 6 | 6.78 | 22.38 |
| Mayor de 55 años | 146 | 31.28 | 1.83 | 5 | 2.60 | 16.44 |

F. LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS FUENTES DE INGRESO

Otro de los factores importantes que diferencian los niveles de ingreso es el sector económico del cual dependen los ingresos del hogar. Clasificando dichos ingresos por su proveniencia de actividades agropecuarias o no agropecuarias se encuentran significativas diferencias que muestran como aquellos hogares con mayor dependencia de las labores primarias se encuentran en peores condiciones que aquellos cuyos miembros participan en actividades de sectores diferentes de la agricultura (ver gráfica 9).

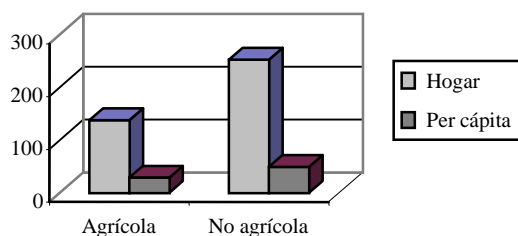
Gráfica 9. Panamá. Ingreso per cápita y del hogar según fuentes de ingreso del hogar (US\$)



En las gráficas anteriores se aprecia cómo se diferencian tanto los ingresos totales del hogar, como los ingresos per cápita. En el caso de Panamá, aquellos hogares con ingresos provenientes de actividades no agropecuarias, pero combinadas con actividades primarias, casi duplican los ingresos de las provenientes sólo de la agricultura y son mayores en un 20% de los hogares con fuentes exclusivamente no agropecuarias. En el caso de Nicaragua, donde no se logró estimar la combinación de fuentes de ingreso, los hogares con ingresos no agropecuarios duplican los que tienen fuentes agrícolas.

El ingreso per cápita presenta una diferencia menos marcada, pero en el mismo sentido. Este hecho está asociado con la estructura familiar y el sentido de unidad productiva que implica la explotación agropecuaria con una alta participación de todos los miembros del hogar (ver gráfica 10).

Gráfica 10. Nicaragua. Nivel de ingreso per cápita y del hogar (US\$) según actividad



En las tablas 12 y 13 se aprecia cómo los tamaños de hogar son significativamente mayores en el caso de hogares dependientes de actividades primarias, mientras estos últimos tienen un tamaño superior a seis miembros en el caso de Panamá, los hogares con ingresos no agropecuarios tienen un promedio cercano a cuatro miembros.

Tabla 12. Sector económico en Panamá rural

| <i>Sector económico en Panamá rural</i> | <i>Ingreso hogar</i> | <i>Ingreso per cápita</i> | <i>Perceptores de ingreso</i> | <i>Tamaño del hogar</i> | <i>Años de educación del jefe</i> | <i>Años de educación del hogar</i> |
|---|----------------------|---------------------------|-------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| Solo agrícola | 519.90 | 211.73 | 1.40 | 6 | 6.20 | 13.64 |
| Mixto | 969.85 | 225.00 | 2.36 | 5 | 8.87 | 22.96 |
| Solo no agrícola | 777.32 | 264.99 | 1.87 | 4 | 11.44 | 22.13 |

Sin embargo, el indicador de número de perceptores refleja una situación que haría pensar en un efecto contrario al mencionado, ya que éste muestra que el número de perceptores de ingreso es notoriamente menor en el caso de los hogares que dependen de actividades agrícolas. La explicación está en que una parte importante de los miembros del hogar que participan en la producción primaria aparecen como trabajadores familiares sin remuneración, por lo cual no son considerados como perceptores de ingreso. Adicionalmente, se presume la existencia de una importante cantidad de trabajo que es invisibilizado por consideraciones de valoración no laboral aplicada a actividades de asistencia.

Tabla 13. Sector económico en Nicaragua rural

| Sector económico en Nicaragua rural | Ingreso hogar | Ingreso per cápita | Perceptores de ingreso | Tamaño del hogar | Años de educación del jefe | Años de educación del hogar |
|-------------------------------------|---------------|--------------------|------------------------|------------------|----------------------------|-----------------------------|
| Agrícola | 138.20 | 28.62 | 1.73 | 7 | 5.00 | 16.19 |
| No agrícola | 252.87 | 49.22 | 2.00 | 5 | 10.33 | 24.90 |

G. LA EDUCACIÓN

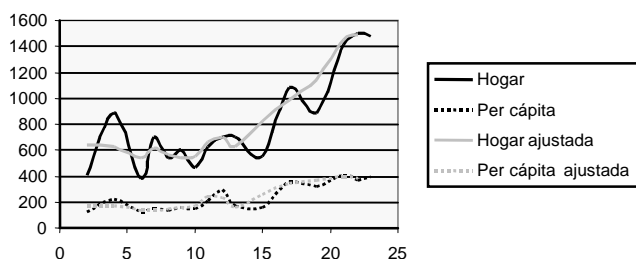
Sin duda, una de las más grandes diferencias entre los hogares, en virtud del sector económico del cual desprenden sus ingresos, es el nivel de educación alcanzado por el jefe del hogar y por el total de miembros del hogar. En el caso de Panamá, se advierte que la educación promedio de los jefes de hogar, así como de la educación total del hogar, en sectores no agropecuarios alcanza a ser el doble que los correspondientes a agropecuarios. De igual manera, en Nicaragua se observa que la educación de los jefes es el doble y la del hogar es un 30% mayor. Esta diferencia de los niveles alcanzados por el hogar se presenta a pesar de que los hogares en sectores no agrarios tienen mucho menos miembros.

Esto está indicando que los sectores no agropecuarios tienen barreras de ingreso importantes en la educación, lo cual condiciona las opciones de acceso a estos sectores para los hogares más pobres, que tienen fuertes limitaciones en los niveles de ingreso.

Las implicaciones de la educación en la potencialidad de incrementar los ingresos en los hogares aparecen como una de las más importantes conclusiones en la casi totalidad de estudios sobre ingresos y sobre pobreza. De igual manera, las recomendaciones de política sobre el retorno de la educación son evidentes y abundantes en la literatura; sin embargo, es necesario hacer algunas precisiones sobre las condiciones en las cuales ésta aporta al incremento de las capacidades y oportunidades de la población rural en los dos países estudiados.

Las gráficas 11 y 12 permiten observar cómo varía el ingreso medio de los hogares y el ingreso per cápita en correspondencia con el nivel de estudio alcanzado por los jefes de hogar. Pueden apreciarse las curvas observadas y ajustadas de la relación educación del jefe y el nivel de ingreso.

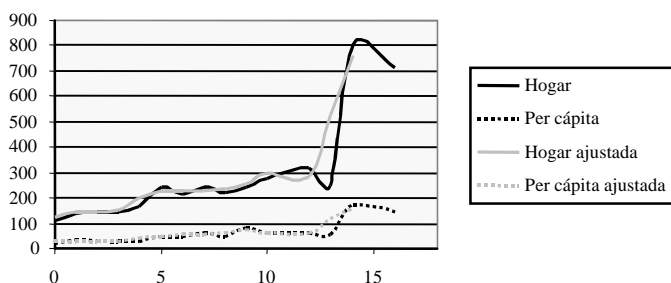
Gráfica 11. Panamá. Nivel de ingreso per cápita y del hogar (US\$), según educación (años de estudio) del jefe



Como se puede apreciar la progresividad de incremento de los ingresos por efecto del grado de educación tiene un comportamiento muy “plano” en niveles inferiores a los 12 o 13 años de educación formal, umbral después del cual la pendiente de la curva se acentúa en forma muy notoria. Las implicaciones de este comportamiento son extremadamente importantes ya que establecen que si se quiere impactar en los ingresos por la vía de la educación, se hace necesario superar este límite.

Como se ha podido apreciar a lo largo de este análisis, los niveles promedio de educación indican que la población rural de Panamá y Nicaragua se encuentra lejos de alcanzar este umbral. Se puede afirmar que un año adicional de educación por debajo de los doce años de estudio no tendrá mayor impacto en los ingresos y por tanto en la pobreza. Por el contrario, un año adicional por encima de los doce años se verá reflejado extraordinariamente en el ingreso.

Gráfica 12. Nicaragua. Nivel de ingreso per cápita y del hogar (US\$), según educación (años de estudio) del jefe

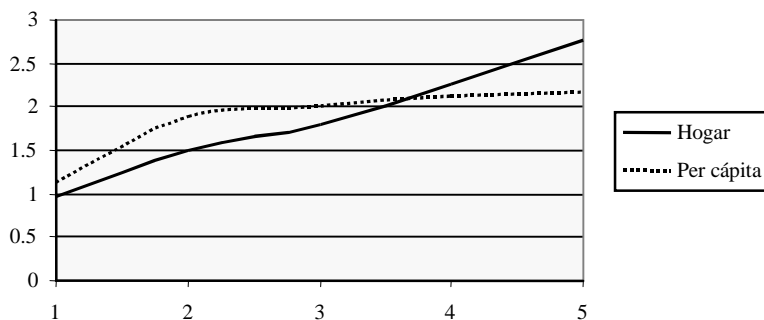


De cualquier manera, este comportamiento hace reflexionar sobre la idea de que el umbral es demasiado alto ya que sería esperable que niveles cercanos a los siete o nueve años, que corresponden a niveles medios de educación formal o educación tecnológica, deberían reflejar un impacto mayor del observado. Una posible explicación a este hecho puede estar referida a los serios problemas de pertinencia y calidad de la educación que hace que, de alguna forma, la educación que se está impartiendo se torne irrelevante para la mejoría de las condiciones de vida de la población.

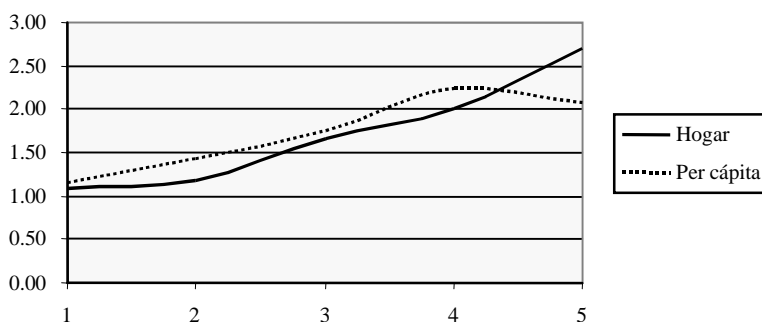
H. PERCEPTORES DE INGRESO

Tal como se ha observado, el número de perceptores de ingreso aparece como una de las opciones más importantes y correlacionada con los niveles de ingreso. En este aspecto, los comportamientos observados en Panamá y Nicaragua rural difieren sustancialmente. Mientras en ambos casos el número de perceptores incrementa en forma sistemática el nivel de ingreso total del hogar, no ocurre lo mismo con el nivel de ingreso per cápita, tal como se puede observar en las gráficas 13 y 14.

Gráfica 13. Panamá. Perceptores por nivel de ingreso per cápita y del hogar (quintiles)



Gráfica 14. Nicaragua. Perceptores por nivel de ingreso per cápita y del hogar (quintiles)



El ingreso por persona, que es el que determina el nivel de pobreza, muestra que en Panamá rural, desde el segundo hasta el quinto quintil de ingreso, no se presentan cambios significativos en el número de trabajadores por hogar. En cambio, entre los hogares rurales de Nicaragua, se observa un incremento constante del número de perceptores de ingreso por hogar, lo cual indica que a niveles relativos de ingreso, que son comparables entre el 20% más pobre de Panamá y el 80% más pobre de Nicaragua, el impacto que tiene el número de trabajadores es importante.

Una explicación plausible de este comportamiento puede estar asociada con la calidad del trabajo y la remuneración. Puede ser entendida como una relación con la productividad media del trabajo después de un cierto umbral de ingreso. En este punto se vuelve a ver la necesidad de entrar en consideraciones acerca de las cualidades del trabajo como un factor importante de determinación del ingreso y, por tanto, de la situación relativa de pobreza.

I. PROBABILIDAD DE SER POBRE

El análisis precedente busca confrontar los componentes básicos que se relacionan con el ingreso y la pobreza, sin pretender hacer una caracterización de ella. De sus observaciones surgen elementos que permiten profundizar en interrogantes sobre los

factores que se asocian con la probabilidad de que un hogar rural sea pobre en Panamá o en Nicaragua. Para ello, se ha realizado un análisis que busca estimar una función de probabilidad en términos del comportamiento encontrado en las variables más importantes correlacionadas con el ingreso y la situación de la pobreza.

En las tablas 14 y 15 se pueden observar los resultados del análisis Probit, que permite estimar la probabilidad de ocurrencia del evento “ser pobre”, a partir de un conjunto de variables independientes que permiten predecir la situación de un hogar. Si bien los niveles de ajuste de las regresiones no son extremadamente altos, los niveles de significancia del modelo son aceptables, con lo cual se pueden encontrar tendencias que permiten un buen nivel de confianza en la interpretación.

Tabla 14. Panamá. Probabilidad de ser pobre

| | Probabilidad de ser pobre | Probabilidad de ser indigente |
|---------------------------------------|---------------------------|-------------------------------|
| R cuadrado | 0.375 | 0.358 |
| Jefe hombre | -0.22% | -0.94% |
| Jefe entre 30 y 50 años | -2.66% | -3.74% |
| Jefe menor de 30 años | 10.65% | 4.51% |
| Sector no agropecuario | -11.36% | -11.69% |
| Propietario | 20.12% | 20.04% |
| Calidad del suelo | -37.57% | -32.38% |
| Más de un perceptor de ingreso | 4.67% | 1.41% |
| Más de 10 años de educación del jefe | -11.79% | -12.91% |
| Más de 15 años de educación del hogar | -7.55% | -5.67% |
| Participación | -1.31% | 0.90% |
| Servicios públicos | -9.56% | -6.59% |
| Materiales permanentes de vivienda | -10.24% | -13.02% |

Las variables consideradas en el análisis cubren los aspectos sociodemográficos (sexo y edad del jefe del hogar), variables laborales (sector y perceptores por hogar), variables de activos (tierra y calidad de suelo), variables educativas (educación del jefe y del hogar), variables de capital social (participación en organizaciones) y variables de calidad de entorno y vivienda (materiales de vivienda, vías y servicios). Existen ligeras diferencias en las variables independientes incluidas en cada uno de los países debido a condiciones estadísticas y de especificación de las variables en cada caso. Los modelos han sido aplicados tanto para estimar la probabilidad de ser pobre, como la de ser indigente.

Tanto en el caso de Panamá, como en el de Nicaragua, los modelos de estimación de probabilidad resultan de gran similitud en cuanto a dirección de la relación entre las variables independientes y la probabilidad de ser pobre al modelo de ser indigente, sugiriendo que estas dos condiciones están sometidas a una misma estructura de comportamiento de los factores que las presionan. En otras palabras, las dos funciones son similares.

Las condiciones sociodemográficas tienen un peso relativamente menor que las económicas. El hecho de tener jefatura masculina reduce la posibilidad de ser pobre o indigente en menos de 1%, de igual forma que el tener un jefe adulto entre 30 y 55

años reduce la probabilidad de que el hogar sea pobre en un 2.6% e indigente en un 3.7%. Por el contrario, el hecho de tener un jefe adulto joven, menor de 30 años, incrementa la probabilidad en un 10.6% de ser pobre y en 4.5% de ser indigente.

En términos de sector económico, la incidencia de pertenecer al sector no agropecuario reduce la probabilidad en menos de 2%, tanto para pobreza, como para indigencia. En contraste, dos indicadores muy significativos, asociados con el sector al cual pertenecen es el que reflejan los indicadores del sector agropecuario. Poseer tierra incrementa en forma importante la probabilidad de pobreza o indigencia en cerca de un 20%, reflejando las pésimas condiciones de la actividad agraria. Sin embargo, este aspecto no puede ser interpretado de manera simple, ya que la calidad de la tierra tiene un sentido contrario, disminuyendo la probabilidad en un 37% de ser pobre y 32% de ser indigente. Este hecho, aparentemente contradictorio, es un factor que refleja un aspecto fundamental de la situación de los hogares pobres rurales que expresa que los propietarios pobres o indigentes tienen tierra de muy mala calidad, pero que cuando la tierra es de buena calidad esta tiene un fuerte impacto sobre el ingreso y la situación de pobreza.

En otros términos, el acceso a la tierra, si ésta no es de buena calidad, tiene un tremendo impacto negativo, en tanto que tierra buena tiene un efecto positivo importante. Este hecho puede interpretarse como una reivindicación de la actividad agropecuaria y pone en entredicho la generalización que se viene haciendo de interpretar los mejores ingresos de los hogares con menor dependencia de la agricultura en un problema estructural del sector y no, como parecen expresar los datos, a un problema de la calidad de los activos que poseen los pobres, que impiden que tengan el verdadero provecho potencial de las actividades primarias.

El número de perceptores de ingreso muestra un efecto negativo, expresando la forma como se relaciona el número de trabajadores remunerados y el comportamiento del ingreso per cápita, donde, como se ha visto, no es una relación creciente continua y sistemática, sino en el extremo de la distribución de ingreso.

La educación es el otro aspecto que tiene una gran importancia en la probabilidad de estar en situación de pobreza. Confirmando lo ya observado, el hecho de que el jefe de hogar supere los 10 años de educación reduce la probabilidad de caer en pobreza en un 12% y en indigencia en un 13%. La educación total del hogar tiene un sentido contrario, que se asocia con el hecho de que los hogares más pobres tienen tamaños del hogar significativamente mayores, razón por la cual los mayores grados de educación se presentan en los hogares más grandes.

La participación en organizaciones comunitarias no muestra un efecto importante en la función de probabilidad estudiada. Participar apenas reduce la probabilidad de pobreza en un 1%, en tanto que incrementa la de indigencia en similar proporción. Si bien no es fácil explicar el sentido contrario en los dos casos, queda evidenciado que la participación no se constituye en un determinante importante de la condición de pobreza y podría aparecer más como una estrategia para enfrentar condiciones de carencia extrema, que un factor que incremente las capacidades de generar mejor ingreso.

Finalmente, aparece con gran importancia el indicador que expresa el acceso a condiciones adecuadas de vivienda. Este indicador es un proxy de activos, mostrando que las condiciones de habitabilidad, que se asocia con salud y bienestar en general, es muy importante. Los hogares con vivienda digna tienen una probabilidad 10% menor de ser pobres y 13% menor de ser indigentes.

En el caso de Nicaragua (ver tabla 15), el comportamiento de los indicadores reproduce las tendencias observadas para Panamá, con algunas diferencias menores. Una posible interpretación de la menor intensidad de la relación, con respecto a lo encontrado en el caso de Panamá, puede estar en el hecho de que la población rural nicaragüense es mayoritariamente pobre, generando un efecto en alguna medida exógeno, que reduce el impacto que puedan tener los indicadores individualizados.

Tabla 15. Nicaragua. Probabilidad de ser pobre

| | Probabilidad de ser pobre | Probabilidad de ser indigente |
|---------------------------------------|---------------------------|-------------------------------|
| R cuadrado | 0.310 | 0.466 |
| Jefe hombre | -1.89% | 3.25% |
| Jefe entre 30 y 50 años | -3.66% | -1.89% |
| Jefe menor de 30 años | 0.74% | -4.65% |
| Sector no agropecuario | -8.90% | -16.42% |
| Propietario | 1.27% | 3.31% |
| Calidad del suelo | -5.83% | -10.94% |
| Más de un perceptor de ingreso | -3.86% | -9.93% |
| Más de 10 años de educación del jefe | -17.01% | -21.88% |
| Más de 15 años de educación del hogar | 3.77% | 1.35% |
| Participación | -1.69% | 0.71% |
| Acceso a salud | 0.44% | -1.15% |
| Vía carretable | -2.42% | -0.23% |
| Servicios públicos | -8.09% | -14.48% |
| Materiales permanentes de vivienda | -7.11% | -8.85% |

En general, se encuentra menor intensidad en la posibilidad predictora de los indicadores trabajados. Se destaca el efecto del sector no agropecuario que reduce la probabilidad de ser pobre o indigente en un 9% y 16%, respectivamente. La calidad de la tierra aparece nuevamente como un importante indicador que ayuda a entender la situación de los hogares rurales respecto de la actividad agraria.

La educación del jefe del hogar es la variable que mayor nivel tiene en la posibilidad de predecir la situación de pobreza. El hecho de que el jefe de hogar haya alcanzado el umbral de los 10 años de estudio reduce en un 17% la posibilidad de encontrarse en pobreza y en un 22%, en indigencia.

La calidad de la vivienda y de los servicios públicos, especialmente, aparecen como factores importantes para la predicción de pobreza, no así la calidad de la vía de acceso que, si bien tiene un efecto de reducir la probabilidad, se presenta en un nivel extraordinariamente bajo.

J. DETERMINANTES DEL INGRESO

El análisis que se ha venido haciendo en este trabajo, se ha concentrado en la pobreza de ingreso, definida esta como la capacidad de consumo de los hogares. Se ha visto la manera como las principales variables de características sociodemográficas y económicas de la población determinan la probabilidad de estar por debajo de un determinado umbral de ingreso, por lo tanto, de consumo. En este aparte se busca tratar de encontrar las relaciones que permiten determinar la forma como el ingreso del hogar y el ingreso per cápita se relacionan con las características de los hogares.

Nótese que la diferencia en el análisis radica en que el modelo probabilístico se refiere a una condición específica, ser o no ser pobre, ser o no ser indigente. En cambio, en el siguiente análisis se busca encontrar los factores que permiten predecir el nivel de ingreso de los hogares y el per cápita, como una función continua, que depende de un conjunto lineal de variables independientes. Los modelos se aproximan a una función de ingreso que se puede aplicar individualmente a un hogar en particular, para definir el ingreso que debería tener, dadas estas características.

La función lineal de ingreso se puede definir de la siguiente forma:

$$Y = \alpha X_1 + \beta X_2 + \gamma X_3 + \lambda X_4 + \dots + \theta X_n + K$$

Donde:

Y es el ingreso esperado dadas las características del hogar; **α , β , γ , λ , θ** son los coeficientes estimados que determinan el aporte que cada unidad adicional de la variable correspondiente hace al ingreso total o per cápita, según el caso **$X_1, X_2, X_3, X_4, \dots, X_n$** son las variables independientes que están incluidas en el modelo de estimación; **K** es la constante de ajuste de la regresión, es decir un valor fijo y constante que en cada función permite calcular el valor total del ingreso.

Para la estimación de las funciones se utilizó la técnica de regresión lineal múltiple, después de hacer un proceso de análisis de correlaciones y de errores de muestreo para seleccionar los indicadores de mayor interés y mejor comportamiento en la especificación del modelo.

El conjunto de variables independientes se definió de conformidad con las grandes preguntas que han guiado esta exploración micro de la pobreza de ingreso. Se busca establecer la forma como cada uno de los aspectos demográficos, sociales y económicos que caracterizan el hogar se combinan para predecir un ingreso determinado.

Los indicadores se han definido de acuerdo con los tres componentes básicos de capital humano (edad, educación, sexo, calidad de vida), productivo (activos y sector de actividad) y social (participación en actividades colectivas). Las variables incluidas en cada país difieren ligeramente por condiciones de especificación, pero se ha hecho el esfuerzo de hacerlas comparables sobre la base de buscar la estimación de la significancia de asociación entre ellas y el ingreso. En algún sentido se busca más

una aproximación a comprender el comportamiento de cada atributo o característica del hogar, que pretender la mejor regresión de estimación de ingreso. Por esta razón, se presentan los modelos buscando comparabilidad, como esencia del análisis de las hipótesis que se tienen sobre los efectos de un conjunto de características sobre el ingreso.

Con el propósito de mejorar las estimaciones, antes que hacer más complejas las funciones, se buscó controlar las variables clave que se han definido en los análisis anteriores, lo cual permitió hacer las estimaciones de funciones de ingreso, controlando cuatro variables clave que son el sexo del jefe, para lo cual se corrieron las regresiones para hombres y mujeres separadas; por la de edad del jefe, definiendo tres grupos de edad de acuerdo con el comportamiento anotado de ciclo de vida del hogar, permitiendo la estimación de las funciones para tres grupo de edad del jefe, así: menores de 30 años, entre 30 y 50 y mayores de 50; el sector económico del cual recibe el hogar sus ingresos, en dos grupos: agrícola y no agrícola; y la por situación de pobreza, en tres grupos: no pobres, pobres e indigentes.

En las tablas 16 y 17 se presentan los resultados de las regresiones, incluyendo los coeficientes de regresión, que en general se consideran aceptables, salvo algunas excepciones. No se incluyen los niveles de significancia ni los errores, los cuales, en todos los casos, cumplen con la condición de cualidad para la inclusión de los estimadores, por fue criterio de definición de las variables que finalmente fueron mantenidas para las estimaciones.

Todas las variables actúan como variables continuas, ya sea por que entran sus valores originales o porque se estiman como variables binarias, 1 si, 0 no, para el caso de sexo, propietario, sector económico, participación comunitaria, servicios públicos y materiales. En el caso de la edad del jefe se prefirió esta misma estrategia por grupo de edad que la de la variable continua o cualquier ajuste, debido a problemas encontrados en la especificación, ante las diferentes pruebas.

Las siguientes son las funciones de ingreso total del hogar e ingreso per cápita para el total de la población rural de Panamá y Nicaragua.

Tabla 16. Panamá. Función de ingreso

| | Ingreso total | Ingreso per cápita |
|---------------------------------|---------------|--------------------|
| R Square | 0.401 | 0.381 |
| Constante | -1.339.271 | -273.321 |
| Jefe hombre | 214.805 | 41.501 |
| Jefe entre 30 y 50 años | 139.087 | 2.088 |
| Jefe menor de 30 años | -74.133 | -72.056 |
| Sector no agropecuario | 374.139 | 172.544 |
| Propietario | 154.636 | -17.275 |
| Valor del alquiler que pagaría | 0.816 | 0.528 |
| Perceptores de ingreso | 193.197 | -7.216 |
| Años de educación jefe | 24.834 | 11.628 |
| Participación comunitaria | 170.341 | 10.654 |
| Materiales permanentes vivienda | 298.260 | 96.190 |
| Servicios públicos | 10.439 | 11.926 |

En Panamá se observan diferencias entre los coeficientes para el ingreso total y el ingreso per cápita. Nótese que si bien el ingreso del hogar es importante como unidad económica, los resultados del nivel de ingreso no necesariamente implican una mejor calidad de vida. Si bien todas las variables, a excepción de la correspondiente a edad del jefe menor de 30 años, son positivas, en el cálculo de la función para el ingreso por persona difiere, teniendo una relación negativa para la variable de propietario y perceptores de ingreso, adicional a la del grupo joven de edad del jefe.

Se observa en general la gran importancia que tiene el sector económico, con un peso importante para el sector no agropecuario. Igualmente, el efecto de las condiciones de vida, reflejado en los altos coeficientes para materiales de la vivienda. Si bien los perceptores de ingreso tienen un peso importante en el ingreso total, presentan una relación negativa con el ingreso per cápita, mostrando nuevamente que el número de trabajadores aumenta el ingreso total, pero reduce el personal.

Un hecho importante es el de la relación con el hecho de ser propietario que indica que afecta el ingreso total en forma positiva, pero negativa al per cápita, efecto asociado con la demanda de mano de obra de las actividades agropecuarias, que determina que son muchos más los que trabajan, pero en condiciones de productividad y remuneración significativamente menores. La variable correspondiente a la calidad del suelo, analizada sobre el proxi de valor contingente (disponibilidad a pagar por una tierra), indica que es positiva en ambos casos, mostrando cómo el problema no es la tenencia de la tierra, sino la calidad de la misma.

En el caso de Nicaragua se presentan efectos muy similares a los observados para Panamá, con algunas diferencias menores pero significativas. La más notoria en el efecto negativo es la propiedad de la tierra que, combinada con el alto coeficiente de actividades no agropecuarias, indica que la diferencia por sector económico es más importante.

Tabla 17. Nicaragua. Función de ingreso

| | Ingreso total | Ingreso per cápita |
|----------------------------------|---------------|--------------------|
| R Square | 0.501 | 0.423 |
| (Constant) | -1.567.846 | 2.983 |
| Jefe hombre | 659.726 | 152.596 |
| Jefe entre 30 y 50 años | 100.148 | 15.350 |
| Jefe menor de 30 años | 61.799 | -36.563 |
| Sector no agropecuario | 730.624 | 191.579 |
| Propietario | -254.829 | -125.368 |
| Valor del alquiler que pagaría | 3.008 | 0.724 |
| Perceptores de ingreso | 831.681 | 68.192 |
| Años de educación jefe | 116.398 | 35.924 |
| Años de educación del hogar | 47.998 | -6.799 |
| Participación comunitaria | 70.756 | 4.533 |
| Puesto de salud en el vecindario | 15.343 | 6.489 |
| Vía carretable | 204.817 | 106.239 |
| Servicios públicos | 620.523 | 176.221 |

En este caso es posible ver el efecto que tiene la presencia de vía carretable como un factor determinante, con mayor impacto que en Panamá, donde las proporciones

de población rural sin vía son extraordinariamente menores que en Nicaragua, lo mismo ocurre con el caso de los servicios públicos. Esto indica que los programas de dotación de condiciones básicas de servicios son mucho más importantes en Nicaragua que en Panamá.

Las más importantes conclusiones que se pueden obtener de las relaciones que se encuentran en las funciones de ingresos segmentadas o controladas por las variables clave evidencian la posibilidad de focalizar mejor las acciones de atención a la pobreza, ya que ofrecen evidencias de los pesos relativos de cada uno de los factores difícilmente identificables a priori.

1. Efectos de género

La jefatura masculina actúa, tanto en el ingreso total, como en el per cápita, como una variable de alto impacto sobre los ingresos, reflejando la persistencia de una discriminación hacia la remuneración y participación laboral de las mujeres.

El efecto es doble, ya que, además de la discriminación en el caso de los hogares con jefatura femenina, se encuentra una estructura familiar incompleta, ya que el número de perceptores se reduce o refleja una situación crítica de alguna forma.

Para el caso de los hogares con jefes menores de 30 años, el efecto de género es menor, tanto en Panamá como en Nicaragua, mostrando un hecho relacionado con las estructuras de los hogares en formación.

2. Efectos del ciclo del hogar reflejado en la edad del jefe

La edad del jefe del hogar muestra consistentemente un efecto positivo para los jefes en el grupo de edad medio y negativo para los jefes menores de 30 años. Sin embargo, hay excepciones que muestran que los hogares con jefaturas más jóvenes tienen condiciones de determinación del ingreso especiales.

Uno de ellos es la relación especial de los hogares jóvenes con jefatura femenina que tienen una notoria situación de desventaja frente a otras estructuras familiares. Puede afirmarse que un segmento altamente vulnerable es el de los hogares con jefatura femenina muy jóvenes o muy viejos.

De igual manera, se encuentra que la relación de propiedad y calidad de la tierra actúa en forma consistente y clara al controlar por edad del jefe.

Igualmente se aprecia que los hogares con ingresos provenientes de actividades no agropecuarias tienen mejores condiciones entre más jóvenes son los jefes.

3. La importancia del empleo no agropecuario

Al analizar por sector económico, se destaca el hecho de que para los hogares que dependen de actividades primarias agrícolas, la propiedad es importante, confirmando el hecho de que el efecto negativo de la propiedad de tierra no es generalizable y que para un productor rural se muestra que sus ingresos son mayores si es propietario que si no lo es.

En aquellos hogares en que se presentan ingresos mayoritariamente provenientes de actividades no agropecuarias, la tenencia de tierra actúa como factor negativo al ingreso.

4. La unidad productiva familiar y el número de perceptores de ingreso

El número de perceptores de ingreso aparece como la variable más importante en las funciones de ingreso total, explicando una porción muy alta de ingreso. Sin embargo, en las funciones estimadas para el ingreso per cápita, esta relación es inversa con especial importancia en el grupo de hogares con jefatura masculina, hogares con dependencia del sector no agropecuario y en los no pobres.

Nótese que es en estos grupos donde la vulnerabilidad es menor y donde, en consecuencia, la estrategia de muchos trabajadores por unidad familiar no es la mejor. Obviamente esto tiene relación con una mejor calidad del ingreso y trabajo.

5. La educación y el ingreso

La expectativa de encontrar una mayor relación, o mejor, una mayor incidencia de la educación del jefe, se encuentra reflejada con claridad en las funciones. Es una relación positiva que indica qué incrementos en la educación de los jefes tendrían un altísimo impacto en los ingresos.

Nótese que los coeficientes se incrementan en forma importante en los grupos de no agrícolas, jefes jóvenes y no pobres, los cuales tienen niveles educativos mayores, confirmando que los retornos de la educación son importantes por encima de un umbral determinado. Antes de este umbral es poco el efecto de incrementos en la educación, estableciendo una gran preocupación por los esfuerzos que realmente deben hacer los países en este campo. La calidad sigue siendo un factor muy importante en la mejoría del impacto de la educación.

6. La participación comunitaria

La participación comunitaria, como una estimación aproximada de capital social, al reflejar la existencia de organizaciones y la participación de los hogares en ella, no deja muy satisfactorias conclusiones. De hecho los niveles de participación no son muy altos, no superan el 17% en ninguno de los dos países.

Pero, además, los comportamientos poco definidos de los coeficientes indican que no es muy clara la relación de la participación y el ingreso. Puede deberse a que este aspecto puede ser una estrategia “desesperada” de los más pobres, lo cual lo asocia a su situación, pero de la cual no es mucho lo que se puede esperar tal como lo demuestran las funciones para los grupos menos vulnerables, en particular la de los no pobres y hogares vinculados al sector no agropecuario, que tienen relaciones inversas entre la participación y el ingreso.

7. El entorno comunitario de desarrollo

En Nicaragua, a diferencia de Panamá, fue posible hacer una aproximación a efectos de vecindario, siendo posible construir indicadores de localización en términos de accesos y servicios. Las vías y los servicios actúan en forma importante con efectos positivos sobre el ingreso, pero especialmente en las poblaciones menos vulnerables. Es de notarse que los servicios individualizados pesan más que los efectos comunitarios.

Los resultados de las estimaciones de funciones de ingreso ofrecen grandes posibilidades; sin embargo, en el ejercicio realizado queda claro que es necesario incrementar las muestras para encontrar resultados más confiables, lo cual puede ser posible sobre la base de agregación de diferentes muestras. Lamentablemente, en el presente ejercicio no se logró conformar una base única con los dos países, debido, especialmente, a las grandes diferencias de ingreso y situación de pobreza de los dos países. Esto que puede ser una virtud deja un problema al tener un vacío en situaciones intermedias que deberían permitir mejorar las estimaciones.

Tabla 18. Panamá. Funciones de ingreso por sexo del jefe

| | Hogar | | Per cápita | |
|---------------------------------|------------|----------|------------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| R Square | 0.436 | 0.954 | 0.461 | 0.565 |
| Constant | -1.232.162 | -475.954 | -278.843 | 106.459 |
| Jefe hombre | | | | |
| Jefe entre 30 y 50 años | 145.917 | 152.377 | -3.864 | 37.382 |
| Jefe menor de 30 años | -78.938 | 187.461 | -75.280 | -13.266 |
| Sector no agropecuario | 451.010 | 5.303 | 208.893 | -2.208 |
| Propietario | 143.123 | 49.768 | -28.186 | -75.989 |
| Valor del alquiler que pagaría | 1.233 | 0.020 | 0.764 | 0.063 |
| Perceptores de ingreso | 180.546 | 236.819 | -9.310 | -5.363 |
| Años de educación jefe | 26.081 | 12.248 | 13.387 | 2.613 |
| Participación comunitaria | 143.948 | 342.211 | -2.798 | 98.117 |
| Materiales permanentes vivienda | 317.448 | 95.235 | 100.398 | 36.771 |
| Servicios públicos | -5.602 | 29.592 | -23.651 | 7.530 |

Tabla 19. Nicaragua. Funciones de ingreso por sexo del jefe

| | Hogar | | Per cápita | |
|----------------------------------|----------|------------|------------|----------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| R Square | 0.484 | 0.867 | 0.419 | 0.635 |
| (Constant) | -805.821 | -1.035.238 | 182.135 | 86.379 |
| Jefe hombre | | | | |
| Jefe entre 30 y 50 años | 32.361 | 477.223 | -31.403 | 23.179 |
| Jefe menor de 30 años | -41.491 | 655.996 | -64.264 | 97.858 |
| Sector no agropecuario | 800.127 | 146.106 | 223.278 | -14.033 |
| Propietario | -229.212 | -695.754 | -126.046 | -140.660 |
| Valor del alquiler que pagaría | 2.937 | 7.251 | 0.720 | 0.894 |
| Perceptores de ingreso | 802.852 | 518.695 | 58.766 | 62.478 |
| Años de educación jefe | 119.289 | 86.893 | 36.291 | 39.623 |
| Años de educación del hogar | 43.689 | 51.637 | -7.885 | 0.510 |
| Participación comunitaria | 152.07 | -239.479 | 11.124 | 0.366 |
| Puesto de salud en el vecindario | 9.264 | 111.522 | 5.786 | 15.908 |
| Vía carretable | 249.05 | -209.902 | 121.402 | -43.350 |
| Servicios públicos | 662.84 | -360.657 | 188.164 | 46.514 |

IV. Aspectos micro relacionados con pobreza: análisis estadístico comparado

Tabla 20. Panamá. Funciones de ingreso por edad del jefe

| | Hogar | | | Percápita | | |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | Menores de 30 | Entre 30 y 50 | Mayores de 50 | Menores de 30 | Entre 30 y 50 | Mayores de 50 |
| R Square | 0.090 | 0.309 | 0.627 | 0.108 | 0.331 | 0.936 |
| Constante | -851.312 | -981.017 | -981.017 | -115.659 | -115.659 | -531.870 |
| Jefe hombre | -64.081 | 196.371 | 196.371 | -17.867 | -17.867 | 61.414 |
| Jefe entre 30 y 50 años | | | | | | |
| Jefe menor de 30 años | | | | | | |
| Sector no agropecuario | 92.704 | 364.961 | 364.961 | -6.210 | -6.210 | 232.320 |
| Propietario | 165.319 | 44.134 | 44.134 | -25.700 | -25.700 | -54.438 |
| Valor del alquiler que pagaría | 0.095 | 1.557 | 1.557 | 0.214 | 0.214 | 0.062 |
| Perceptores de ingreso | 287.455 | 134.908 | 134.908 | 31.103 | 31.103 | 10.207 |
| Años de educación jefe | 40.841 | 16.865 | 16.865 | 36.691 | 16.691 | 7.120 |
| Participación comunitaria | -94.089 | 239.944 | 239.944 | 7.470 | 7.470 | 34.354 |
| Materiales permanentes vivienda | 82.214 | 342.846 | 342.846 | 20.224 | 20.224 | 111.380 |
| Servicios públicos | 88.623 | -78.145 | -78.145 | -6.074 | -6.074 | 34.863 |

Tabla 21. Nicaragua. Funciones de ingreso por edad del jefe

| | Hogar | | | Per cápita | | |
|----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | Menores de 30 | Entre 30 y 50 | Mayores de 50 | Menores de 30 | Entre 30 y 50 | Mayores de 50 |
| R Square | 0.075 | 0.363 | 0.909 | 0.110 | 0.381 | 0.720 |
| (Constant) | 32.433 | -1.795.781 | -1123.12 | 2.765 | -33.650 | 88.293 |
| Jefe hombre | -51.002 | 717.366 | 845.672 | 107.030 | 134.927 | 243.272 |
| Jefe entre 30 y 50 años | | | | | | |
| Jefe menor de 30 años | | | | | | |
| Sector no agropecuario | 461.18 | 943.834 | 452.03 | 202.928 | 208.334 | 58.533 |
| Propietario | -23.162 | -309.117 | -327.65 | -87.260 | -118.939 | -250.427 |
| Valor del alquiler que pagaría | 2.609 | 1.912 | 3.754 | 0.755 | 0.896 | 0.596 |
| Perceptores de ingreso | 353.816 | 992.262 | 710.973 | 36.283 | 66.867 | 65.559 |
| Años de educación jefe | 65.742 | 162.758 | 82.893 | 53.765 | 43.145 | 30.624 |
| Años de educación del hogar | 23.42 | 47.109 | 38.573 | -3.508 | -6.625 | -7.800 |
| Participación comunitaria | 759.861 | -151.753 | -244.645 | 49.934 | 50.807 | -138.249 |
| Puesto de salud en el vecindario | 24.393 | 30.357 | -19.926 | 8.944 | 4.109 | 5.628 |
| Vía carretable | 266.981 | 208.88 | 195.492 | 34.931 | 110.397 | 169.361 |
| Servicios públicos | 22.384 | 890.84 | -30.139 | 80.088 | 161.415 | 327.168 |

Tabla 22. Panamá. Funciones de ingreso por sector económico

| | Hogar | | Per cápita | |
|---------------------------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|
| | Agropecuario | No agropecuario | Agropecuario | No agropecuario |
| R Square | 0.624 | 0.6 | 0.575 | 0.317 |
| Constante | -1.413.468 | -591.247 | -105.085 | -91.679 |
| Jefe hombre | 207.774 | 258.185 | 7.244 | 86.229 |
| Jefe entre 30 y 50 años | 362.292 | -834.47 | -125.002 | 85.578 |
| Jefe menor de 30 años | 59.231 | -799.351 | -180.285 | -21.393 |
| Sector no agropecuario | | | | |
| Propietario | 194.519 | 58.443 | -26.254 | -100.087 |
| Valor del alquiler que pagaría | 1.13 | 0.132 | 0.126 | 1.705 |
| Perceptores de ingreso | 173.472 | 230.027 | -8.84 | 6.789 |
| Años de educación jefe | 13.015 | 58.378 | 16.124 | 23.985 |
| Participación comunitaria | 134.522 | 308.763 | 178.451 | -183.233 |
| Materiales permanentes vivienda | 328.852 | 97.347 | 87.45 | 45.81 |
| Servicios públicos | -6.555 | 106.541 | -18.69 | -9.904 |

Tabla 23. Nicaragua. Funciones de ingreso por sector económico

| | Hogar | | Per cápita | |
|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | No | | No | |
| | Agropecuario | agropecuario | Agropecuario | agropecuario |
| R Square | 0.52 | 0.462 | 0.46 | 0.29 |
| (Constant) | -480.447 | -1.153.154 | 225.798 | 160.916 |
| Jefe hombre | 114.021 | 1.012.337 | 1.143 | 247.178 |
| Jefe entre 30 y 50 años | -170.114 | 587.31 | -53.961 | 58.329 |
| Jefe menor de 30 años | 14.709 | 425.808 | -57.776 | 33.688 |
| Sector no agropecuario | | | | |
| Propietario | 183.866 | -1125.14 | -64.684 | -244.924 |
| Valor del alquiler que pagaría | 2.949 | 3.276 | 0.715 | 0.904 |
| Perceptores de ingreso | 764.563 | 917.077 | 78.597 | 37.328 |
| Años de educación jefe | 176.273 | 41.22 | 33.791 | 37.685 |
| Años de educación del hogar | 26.569 | 79.527 | -9.202 | -2.356 |
| Participación comunitaria | 464.989 | -660.839 | 40.178 | -62.37 |
| Puesto de salud en el vecindario | -17.974 | 34.835 | 0.292 | 20.395 |
| Vía carretable | -4.205 | 2.866 | 2.692 | 468.096 |
| Servicios públicos | 496.775 | 585.712 | 205743 | 140.922 |

Tabla 24. Panamá. Funciones de ingreso por estado de pobreza

| | Hogar | | | Per cápita | | |
|---------------------------------|----------|------------|-----------|------------|---------|-----------|
| | No pobre | Pobre | Indigente | No pobre | Pobre | Indigente |
| | R Square | 0.355 | 0.417 | 0.608 | 0.386 | 0.430 |
| Constante | 3.672 | -2.148.673 | -50.420 | -489.089 | 82.301 | 23.152 |
| Jefe hombre | -5.555 | 395.483 | 59.046 | 106.052 | -28.667 | 7.727 |
| Jefe entre 30 y 50 años | 121.334 | 190.675 | 122.270 | 20.850 | -0.707 | 3.115 |
| Jefe menor de 30 años | 78.209 | -170.048 | 71.556 | -106.224 | 0.353 | -4.357 |
| Sector no agropecuario | -116.416 | 794.900 | -99.361 | 334.471 | -21.779 | -19.437 |
| Propietario | -152.006 | 432.314 | 9.956 | 32.853 | -39.035 | -5.908 |
| Valor del alquiler que pagaría | 0.060 | 0.671 | -0.339 | 0.481 | 0.185 | 0.226 |
| Perceptores de ingreso | 208.452 | 229.132 | 119.941 | -18.063 | 21.703 | 11.470 |
| Años de educación jefe | 2.416 | 24.868 | -3.513 | 20.983 | 0.857 | -0.060 |
| Participación comunitaria | -0.650 | 248.893 | -3.506 | 3.497 | -1.002 | 1.236 |
| Materiales permanentes vivienda | 44.015 | 583.692 | 29.879 | 199.674 | 5.286 | 2.997 |
| Servicios públicos | 15.702 | -174.371 | 71.937 | -81.976 | 0.917 | 8.737 |

Tabla 25. Nicaragua. Funciones de ingreso por estado de pobreza

| | Hogar | | | Per cápita | | |
|----------------------------------|-----------|----------|-----------|------------|---------|-----------|
| | No pobre | Pobre | Indigente | No pobre | Pobre | Indigente |
| | R Square | 0.474 | 0.522 | 0.553 | 0.454 | 0.255 |
| (Constant) | 3.042.906 | -405.804 | -123.092 | 1.466.512 | 114.910 | 92.054 |
| Jefe hombre | 1.316.575 | 72.346 | 29.797 | 408.027 | 43.482 | 41.321 |
| Jefe entre 30 y 50 años | 1.769.065 | 55.573 | 89.104 | 439.049 | -17.285 | -9.354 |
| Jefe menor de 30 años | 751.326 | 122.287 | 185.648 | 6.443 | 13.445 | 13.393 |
| Sector no agropecuario | 654.321 | 395.205 | 96.250 | 86.171 | 91.735 | 60.109 |
| Propietario | -438.939 | -141.002 | -158.355 | -512.625 | -36.834 | -39.949 |
| Valor del alquiler que pagaría | 2.440 | 1.342 | 1.093 | 0.680 | 0.167 | 0.129 |
| Perceptores de ingreso | 278.918 | 710.653 | 527.909 | -132.189 | 64.423 | 46.474 |
| Años de educación jefe | -53.845 | 11.072 | -14.053 | 75.183 | 12.193 | 3.178 |
| Años de educación del hogar | 151.004 | 33.102 | 20.700 | -12.542 | -1.128 | -1.429 |
| Participación comunitaria | 436.891 | -42.916 | -51.158 | -40.266 | -15.021 | -0.199 |
| Puesto de salud en el vecindario | -158.460 | 1.932 | -0.612 | 54.740 | -3.035 | -2.394 |
| Vía carretable | -14.275 | 1.555 | 0.809 | 924.998 | 30.857 | 42.471 |
| Servicios públicos | 637.122 | 146.048 | 41.880 | 240.249 | 70.394 | 54.237 |

V. PROYECTO DE POBREZA RURAL Y RECURSOS NATURALES DE PANAMA: UN NUEVO MODELO DE INTERVENCIÓN PARA EL COMBATE A LA POBREZA

BEATRIZ GARCÍA

A. ANTECEDENTES

Panamá puede considerarse el país más próspero de la región, con una tasa de crecimiento del 3.5% en 1996 y más del 4% en 1997; presenta baja inflación y un ingreso per cápita de 2,880 dólares (1996). Paradójicamente, en términos de niveles de bienestar, existen marcadas diferencias entre las provincias, distritos y grupos humanos del país y, a pesar del crecimiento del gasto social, las desigualdades se incrementaron en términos reales. Como referencia, la evolución del coeficiente de GINI² basado en el ingreso fue estimada en 56.3 en 1970; 55.4 en 1983 y 58 en 1997 sin incluir en el cálculo la población de difícil acceso y la indígena. En 1997 el coeficiente de GINI se calculó considerando a la población excluida anteriormente y éste aumenta a 60, lo cual refleja el mayor grado de desigualdad. Hay que considerar que, de acuerdo con el índice de desarrollo humano calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Panamá se encuentra entre los 64 países de alto desarrollo humano (No. 45), sin embargo, también es catalogado como el segundo país del hemisferio con peor distribución de la riqueza.

La Estrategia Nacional para Reducir la Pobreza (ENRP), elaborada en 1991, indicaba que el 50% de la población vivía en condiciones de pobreza. La metodología utilizada se basó en los niveles de ingreso y el grado de insatisfacción de necesidades básicas, utilizando como fuente el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1990. La Estrategia proponía mecanismos de focalización para la atención de la población más pobre, pero la ejecución de esta estrategia tuvo muchas dificultades, debido principalmente a los siguientes factores:

² El coeficiente de GINI es un indicador que mide la desigualdad entre toda la población. Este coeficiente varía entre 1 y 100: a mayor valor, mayor es la desigualdad.

- Ineficiencia de la economía y mala asignación de recursos por las políticas económicas basadas en el modelo de sustitución de importaciones.
- Énfasis en la protección del trabajador asalariado y en la creación de una clase media para asegurar la capacidad de compra, lo cual anterior aumenta el desempleo y profundiza la mala distribución del ingreso.
- Ineficiencia en la asignación del gasto público social.
- Acceso limitado a los servicios básicos y la infraestructura vial y de apoyo a la producción.
- Ausencia de titulación de tierras e inaccesibilidad a la misma, lo cual incide en la pobreza rural.
- Restricción del acceso a financiamiento externo para proyectos sociales, debido al alto nivel de endeudamiento y atrasos acumulados en el pago de la deuda externa.

Para contar con datos actualizados de todo el país que permitieran conocer y analizar las causas e interrelaciones de la pobreza, la ENRP decide realizar un Estudio de Niveles (ENV) de Vida en 1997 que incluyera todos los estratos sociales, las poblaciones indígenas y de difícil acceso, la dimensión, características y distribución geográfica de la pobreza. Este instrumento determinó que la pobreza afecta al 27.9% de los hogares y al 37.1% de la población, concentrándose principalmente en el área rural y entre la población indígena. Entre las causas determinantes, además de las limitaciones mencionadas anteriormente, se encuentran:

- Prevalencia del modelo de gestión pública centralista que no favorece la innovación.
- Limitada eficacia del Estado en la entrega de servicios sociales, debido a la desarticulación programática y organizativa de las instituciones del sector social.
- El criterio sectorial e institucional, que prevalece en la inversión social.
- Falta de focalización e ineficiencia del gasto social, aunado a la falta de agilidad para gastar los recursos.
- Limitada capacidad para la gestión descentralizada, diseño de proyectos con tecnología apropiada de los gobiernos provinciales, locales, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base.
- Orientación de los beneficios en función de grupos de presión, especialmente en áreas urbanas.
- Falta de sistemas adecuados de seguimiento y evaluación de impacto en los programas dirigidos a los pobres.

Durante el periodo comprendido entre 1994 y 1997 se cambia el modelo económico basado en la sustitución de importaciones por un modelo de economía de mercado, con lo que se logra una recuperación económica con una tasa promedio de crecimiento de 2.9. El Programa de Políticas Públicas se dirigió hacia la promoción del crecimiento económico con eficiencia y productividad, la reducción de la brecha en el nivel de vida existente entre los diferentes grupos humanos, el fomento al desarrollo de capital humano y la facilitación de la participación ciudadana en la toma de decisiones para acciones del desarrollo nacional, provincial y local.

En el tema social, la política tenía como objetivos: desconcentrar y descentralizar la toma de decisiones y la asignación de recursos, a través del fortalecimiento de los

gobiernos provinciales y municipales y la participación social; facilitar el acceso de los servicios sociales de la población más necesitada con la incorporación de la comunidad y el sector privado en la ejecución de las obras y la gestión de los servicios; y fomentar el desarrollo del capital humano, transformando los procesos de educación, salud, acceso a servicios, capacitación e incremento de la productividad a nivel local.

En el periodo de 1994 a 1997 las acciones más relevantes en la aplicación de la política social fueron las siguientes:

- En el sector educativo, sólo al final del periodo se aprueba la Ley 28 de 1997 que descentraliza la gestión y los recursos del sistema educativo y trata de hacer más eficiente la gestión operativa del sistema; se proyectan inversiones para mejorar la calidad de la enseñanza a todos los niveles y ampliar el acceso de los más pobres a la educación, aumentando la cobertura escolar en los corregimientos más pobres, preparando nuevos materiales didácticos y otorgando becas a los estudiantes pobres.
- En el sector salud, el Ministerio de Salud invierte en la rehabilitación de infraestructura y equipamiento de los hospitales y centros asistenciales. Paralelamente, inicia un proceso de reforma del sector para reforzar el modelo, organizar programas preventivos de salud pública y capacitar a los funcionarios. Se ejecuta un programa nacional de nutrición dirigido a menores de cinco años y madres embarazadas y ejecuta pequeños proyectos de producción a nivel de escuelas y comunidades, tales como huertos escolares, granjas de gallinas ponedoras y granjas agroforestales. Realiza reformas en el sector de agua potable y saneamiento para incorporar la participación del sector privado en el manejo y financiamiento de futuras inversiones.
- En el sector vivienda se ejecuta un programa para mejorar la eficiencia de las inversiones públicas y promover el financiamiento y producción de viviendas por parte del sector público.
- El Fondo de Inversión Social (FIS) y el Ministerio de Economía y Finanzas, con el fin de reducir la pobreza, financian la construcción de pequeñas obras de infraestructura social y económica y crean un programa de microcrédito a través de intermediarios financieros. El Despacho de la Primera Dama coordina el Programa Municipio Siglo XXI: Por un Desarrollo Humano Sostenible, cuyo objetivo es la descentralización del Estado y la participación ciudadana en la formulación de planes de acción a nivel municipal.
- En el área de desarrollo rural sostenible participan el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, la Autoridad Nacional del Ambiente y el Despacho de la Primera Dama de la República en la ejecución de varios proyectos apoyados por el Banco Mundial, FIDA y el BID. Los proyectos se dirigen a financiar actividades de promoción y capacitación de organizaciones comunitarias para transferir conocimientos, elevar la capacidad de autogestión, dar capacitación y asistencia técnica en el desarrollo de actividades generadoras de ingresos, reforestación social, construcción de caminos de acceso, comercialización, agricultura sostenible, titulación de tierras y fortalecimiento de organizaciones de mujeres para la producción.

El ENV de 1997 refleja que la pobreza se concentra en el área rural e indígena, en donde residen el 76% de los pobres y casi el 88% de la población en pobreza extrema. Esto supone que más del 63% de los residentes rurales e indígenas se encuentran por debajo de la línea de pobreza y el 43% se encuentran en situación de pobreza extrema³. Las características de los hogares pobres de las áreas rurales son: mayor tamaño del hogar; bajos niveles de educación de los jefes de hogar; pobres condiciones de las viviendas, sin título de propiedad y en condiciones de hacinamiento; poco acceso a los servicios básicos de salud (no disponibilidad de estos servicios de atención en las áreas rurales, falta de agua potable, alta tasa de fecundidad, altos índices de desnutrición, entre otros); problemas de analfabetismo; dificultades en el acceso a tierra o a la titulación de la misma; débiles formas organizativas; ausencia de caminos rurales apropiados y la ausencia de infraestructura básica comunitaria.

1. Orientaciones de política social para el combate a la pobreza

La persistencia de los niveles de pobreza e iniquidad indujo al gobierno a diseñar un nuevo Enfoque Estratégico en 1998, concibiendo la “pobreza no sólo como la “escasez de ingreso”, sino como “la carencia de capacidades para desenvolverse en la vida y participar de las oportunidades que abre el crecimiento económico”⁴.

El Nuevo Enfoque Estratégico Frente a la Pobreza (NEEFP) se dirige a aumentar la participación de la población pobre en los beneficios del crecimiento de la economía y del progreso social, procurando que haya una mayor coherencia entre el modelo de desarrollo y la equidad social. Este enfoque se sustenta en el planteamiento de que la eficiencia económica cumple objetivos sociales a través de la creación de empleos y la distribución del ingreso, mientras que la inversión en capital humano aumenta la producción y eleva la productividad.

Utilizando como instrumento la eficiencia del gasto social, a través del mejoramiento de la asignación con criterios de focalización o concentración de los recursos en quienes más lo necesitan —dirigido a mejorar los ingresos familiares y elevar la calidad de vida de la población pobre— el NEEFP plantea para ello los siguientes objetivos:

- Mejorar la calidad de vida de la población pobre a través del acceso adecuado a los servicios básicos, la capacitación para el trabajo, la infraestructura vial y de apoyo a la producción, el mejoramiento del acceso a la tierra y su tenencia y el fortalecimiento de programas para preservar el medio ambiente.
- Reasignar el gasto público social en términos de programas, áreas geográficas y grupos prioritarios para mejorar los niveles de equidad, eficiencia y eficacia.
- Mejorar el impacto de este gasto sobre la distribución del ingreso.

³ La línea de pobreza se establece en un ingreso anual per cápita de B/. Y la de extrema pobreza en un ingreso anual per cápita.

⁴ *Nuevo Enfoque Estratégico Frente a la Pobreza (1998-2003)* aprobado por la Resolución de Gabinete No. 134 del 17 de septiembre de 1998.

- Lograr la participación comunitaria, la empresa privada y las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo de actividades y prestación de servicios dirigidos a la reducción de la pobreza.

La meta propuesta en política social es la reducción de la pobreza de 37.1% en 1997 a 30% en el año 2003. En el área rural la proyección será reducir la pobreza rural de 63.4% a 52%. El enfoque se fundamenta en siete lineamientos generales:

1. Coherencia y articulación en el programa de políticas públicas.
2. Eficiencia del gasto social.
3. Focalización de los gastos sociales a los pobres.
4. Descentralización de los gastos.
5. Participación de las comunidades, la ciudadanía y la sociedad civil.
6. Enfoque multidimensional y coordinación multisectorial.
7. Sistemas de seguimiento a través de: a) Monitoreo de la pobreza y condiciones de vida, b) Seguimiento de la estrategia, el plan de acción y el impacto de los gastos públicos.

Los lineamientos específicos para ser aplicados hacia la reducción de la pobreza rural son los siguientes:

- a) *Titulación de tierras.* Agilizar el mecanismo de titulación de tierras para los pobres y facilitarles con ello el acceso al crédito y su participación en el mercado de tierras.
- b) *Crédito.* Impulsar un sistema de micro-crédito y ahorro para el sector rural, que ayude a elevar la productividad y la creación de pequeñas empresas e industrias caseras
- c) *Infraestructura básica.* Dotar de infraestructura básica como agua potable, electricidad, telefonía, caminos de acceso, centros de acopio, pequeños puentes y muelles. Estos servicios básicos se dotarán con la consulta y participación de las comunidades.
- d) *Producción y comercialización.* Fomentar la producción para el consumo familiar y el mercado, a proveer de servicios de asistencia técnica y capacitación y motivar hacia las formas asociativas y los mecanismos de mercado.
- e) *Recursos naturales.* Impulsar programas de reforestación en áreas desbastadas y preservar las cuencas fluviales.

2. Cambios políticos en 1999 y su impacto en el proyecto

El gobierno que empezó en 1999 dio prioridad a las acciones contra la pobreza y elaboró en marzo de 2000 la Política y Estrategia de Desarrollo Social 2000-2004. Los objetivos principales están dirigidos a fortalecer la democracia mediante la eficiencia, la equidad y la participación; incrementar la eficacia y eficiencia de la inversión social, garantizar que el gasto y la inversión social jueguen un rol positivo en la redistribución del ingreso, especialmente en la redistribución equitativa de oportunidades, la descentralización del poder y la participación de la sociedad civil⁵.

⁵ Política y Estrategia de Desarrollo Social 2000-2004, marzo 2000. Pág. 63-64.

La propuesta del gobierno para institucionalizar la política social se encamina hacia la desburocratización, la capacidad institucional, la coordinación interinstitucional e intersectorial, la focalización, la descentralización, la participación ciudadana, el rendir cuentas y la realización de Cabildos Ciudadanos para el análisis de necesidades, negociación, priorización, toma de decisiones y aplicación transparente de mecanismos para rendir de cuentas.

B. PROYECTO DE POBREZA RURAL Y RECURSOS NATURALES

1. Enfoque

El proyecto está diseñado y focalizado con base en dos componentes que están relacionados: el primero se dirige hacia la región de mayor pobreza rural, en donde las condiciones ambientales, sociales y económicas han provocado la expulsión de grandes sectores de población en busca de áreas en las cuales conseguir mejores tierras; el segundo componente es ambiental, dirigido a las áreas de mayor biodiversidad, con el propósito de preservar y manejar los recursos en forma sostenida. Estos dos componentes funcionan por separado, siendo ejecutado el primero por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y el segundo por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM). Para el primer componente sólo se han contemplado acciones ambientales en cuanto a reforestación, conservación y mejoramiento de suelos y preservación de las cuencas fluviales. Para efectos de este estudio nos referiremos únicamente al componente de pobreza rural.

a. Enfoque de desarrollo

El modelo de desarrollo contemplado en las políticas públicas está dirigido al mercado, al logro del crecimiento económico con eficiencia, que debe conducir al mejoramiento del ingreso y a la generación de empleo. Logrado el crecimiento económico, se pretenden alcanzar mayores niveles de equidad social utilizando el gasto público para reducir la pobreza. En esta política de reducción de la pobreza el gobierno procurará la participación comunitaria, de la sociedad civil y de la empresa privada.

Si se conceptualiza la pobreza como la escasez de ingreso y la carencia de capacidades para desenvolverse en la vida y participar de las oportunidades que abre el crecimiento económico, el proyecto se concibe coherentemente con la política social del gobierno, enmarcado en el Nuevo Enfoque Frente a la Pobreza aprobado en 1998 y en la Política, al concertar los esfuerzos necesarios para reducir la situación de abandono del área rural, haciendo énfasis en la creación de empleos e ingresos, generando actividades productivas, tanto en actividades agrícolas como no agrícolas, y en el manejo de los recursos naturales del país. Además, se parte de la base de la importancia de partir de una generación de capital humano y social, para que las mismas comunidades se inserten en el modelo a través del fortalecimiento de sus capacidades para la autogestión, de manera que el proceso sea sostenible en el tiempo. El proyecto abarca tanto las actividades productivas como la atención a los principales problemas sociales del área, como son la disponibilidad de servicios básicos de educación,

salud, infraestructura social y vial, la dotación de capital de trabajo y tecnológico, la reconversión productiva y la recuperación de áreas degradadas.

b. Enfoque de territorio

Para el proyecto fueron seleccionados los corregimientos y distritos de mayor incidencia de pobreza rural no indígena, ubicados en las provincias de Veraguas, Herrera y Los Santos. Aunque abarca una amplia región, el proyecto utiliza una metodología participativa que surge de la base de las comunidades locales para subir a nivel de corregimiento y de distrito (municipio). Al proyectarse sobre la demanda de la población pobre, esta demanda de necesidades es prevista en forma integral, como integrales son los indicadores que caracterizan la pobreza. Si bien al inicio del proceso se contemplaba el trabajo a nivel de comunidades, lo cual reducía la visión a un ámbito muy localista, esta visión se amplió al plantear el corregimiento como unidad territorial de planificación estratégica, con el fin continuar el proceso hacia los límites del distrito y la provincia, lo cual es favorable para una planificación territorial más integral. Por la duración del proyecto no se espera que el proceso pueda llegar a involucrar hasta el nivel provincial; sin embargo, debe permitir que la región se inserte en el modelo de desarrollo del país.

El enfoque de territorio exige una mayor descentralización, transfiriendo las responsabilidades y competencias del sector público central hacia las entidades públicas y semipúblicas locales y la participación de organizaciones y empresas privadas.

A pesar de ser ejecutado por una institución del sector agropecuario, el proyecto fue concebido como multisectorial, con orientación al crecimiento económico tanto agropecuario como no agropecuario (turismo), con el fin de incrementar el empleo y el ingreso. Además, involucra al sector social para favorecer la dotación de servicios básicos, motiva hacia la creación de capital humano y social, e incluye el mejoramiento ambiental a través de la reforestación social, la protección de cuencas y la reconversión tecnológica para un mejor manejo de los suelos.

En este sentido, el proyecto contempla el desarrollo de planes estratégicos comunitarios a nivel de corregimiento, de municipios y de la provincia. El enfoque territorial toma el corregimiento como unidad central con una visión holística, con lo cual incorpora las fuerzas vivas del corregimiento en el proceso de diseñar el plan estratégico, tales como las organizaciones de la sociedad civil, del sector público y del privado, los educadores, los comerciantes, los productores agropecuarios, las iglesias, el gobierno y otros. Trata de involucrar a todos los sectores en la atención de las necesidades y las propuestas del plan de acción en materia de salud, educación, producción agropecuaria y no agropecuaria, obras públicas y otros, a través del establecimiento de alianzas estratégicas y colaboración con otras instituciones.

c. Enfoque económico productivo

En el proyecto, el apoyo al sector productivo está contemplado con la creación del Fondo Agrícola de Desarrollo Rural Sostenible (FADERS). Este fondo hace énfasis en el control local de recursos y se asigna a las comunidades rurales, organizaciones de base, organizaciones de mujeres rurales, cooperativas, organización de pequeños

agricultores y gobiernos locales y municipales, que cumplan con los criterios de asignación de recursos y requisitos técnicos.

Para mecanismos operacionales de asistencia y apoyo a la producción, el FADERS se divide en fondos no reembolsables y reembolsables. Los fondos no reembolsables responden a la demanda comunitaria y requieren de porcentaje del monto total del proyecto como aporte comunitario. Los subproyectos elegibles con este fondo incluyen:

- Infraestructura productiva, vial, energética, social y ambiental, para lo cual la comunidad debe aportar el 10% del monto total de la obra y tienen que ser aprobados por el Comité de Desarrollo Sostenible.
- Producción comunitaria para autoconsumo, con el propósito de mejorar la seguridad alimentaria, estimular la innovación o diversificar la producción. En este caso, el aporte comunitario debe ser del 20%.
- Protección y manejo ambiental, con un aporte comunitario del 10%.
- Fortalecimiento de las capacidades organizacionales y apoyo para la ejecución de subproyectos, con un aporte local del 30%.
- Capacitación y asistencia técnica, con un aporte comunitario del 10%.
- Estudios de preinversión que sean necesarios, sin aporte comunitario.

Los fondos no reembolsables están destinados al fomento del sistema de financiamiento rural y apoyan subproyectos rentables económicamente, subproyectos individuales o colectivos privados; este sistema opera a través de intermediarios financieros locales, como cajas rurales, ONG, asociaciones de productores, cooperativas o gobiernos locales que demuestren capacidad gerencial y administrativa y que tengan personería jurídica.

El proyecto no delimita ni define en concreto los subproyectos productivos que serán considerados para la aplicación del fondo; menciona áreas como forestería (en el caso del componente ambiental), agroindustrias (procesamiento de queso, café, frutas y madera), tecnología agrícola y producción de algunos rubros como oteo. Deja al criterio de las comunidades y corregimientos la elaboración de los planes estratégicos y la priorización de las áreas de acción.

d. Enfoque sobre externalidades

La implementación de algunos subproyectos supone, de acuerdo con el proyecto, tanto impactos negativos como positivos a nivel ambiental. Por ejemplo, la rehabilitación de la infraestructura rural como vías de acceso, irrigación en pequeña escala, facilidades de procesamiento y mercadeo, requerirán medidas de mitigación que deben ser fijadas por la autoridad ambiental (ANAM). Sin embargo, también se contempla el apoyo a proyectos de reforestación, manejo de pastos y manejo de cuencas que tendrán impactos ambientales positivos, así como acciones en áreas de biodiversidad.

Al crear mejores condiciones de vida en la población, el proyecto dirigido a la pobreza rural puede, además, tener un impacto positivo en la preservación de las áreas de gran biodiversidad, al mitigar el proceso migratorio hacia estas áreas. Esto está contemplado dentro de la lógica del proyecto al integrar dos componentes relacionados con la migración.

Como objetivo del proyecto, se encuentra la creación del capital social y del capi-

tal humano al dirigirse, mediante metodologías participativas, a la generación de una nueva institucionalidad basada en intereses comunes, para llegar a consensos sobre las prioridades locales y generar discusiones frente a la creación de una visión común territorial.

2. Modalidad de intervención

Los esfuerzos por combatir a la pobreza rural, a través de inversiones millonarias, realizados con proyectos anteriores, no han dado los resultados esperados. La población pierde confianza porque continúa creciendo la pobreza y la desigualdad social, la deforestación y degradación de los suelos ha ido en aumento y las intervenciones han sido insostenibles.

En las últimas décadas, en Panamá se han destinado bastantes recursos para ampliar la cobertura de servicios públicos de educación, salud, agua potable, caminos y carreteras y electricidad. Han funcionado proyectos en las áreas rurales con la finalidad de mejorar los niveles de vida de la población. Se han cuantificado los logros en materia de salud, a través de las tasas de natalidad y mortalidad, especialmente la infantil, los cambios experimentados en la reducción del analfabetismo y la ampliación de la cobertura educacional. A pesar de ello, persisten las condiciones de pobreza y de exclusión social, la mala distribución del ingreso y la riqueza nacional y la masiva migración hacia las áreas urbanas.

La intervención estatal es necesaria para atender el conjunto de carencias en las áreas y poblaciones en situación de pobreza y para redistribuir recursos entre los que no pueden acceder a los beneficios del crecimiento económico. Esta intervención, sin embargo, ha sido de tipo paternalista, dirigida y gestionada desde las altas oficinas gubernamentales, sin ninguna participación de la población afectada en el análisis de los problemas, en la toma de decisiones y en la gestión de las actividades de los proyectos. Este modelo de intervención, a través de proyectos de atención a la población pobre y rural, no tuvo en cuenta a los verdaderos actores del cambio, la sostenibilidad social, cultural y ambiental y menos aún la sostenibilidad económica, de manera que, terminado el periodo de ejecución del proyecto, la población permanecía inalterable, sin conciencia de su propia realidad ni capacidad para poder resolver problemas prioritarios y mucho menos iniciativas para salir de las malas condiciones de vida.

Los cambios en el modelo de intervención se están probando con los proyectos actuales de combate a la pobreza, como el PPRRN -Proyecto de Pobreza Rural y Recursos Naturales- (Banco Mundial), el Proyecto de Desarrollo Sostenible de Darién (BID), el Proyecto Pro Darién y de la CCC (FIDA), Biodarién y otros proyectos más pequeños. La implementación del nuevo modelo de intervención estatal dependerá no sólo del diseño de los proyectos y la bondad de las inversiones, sino también de la voluntad política y la capacidad de adaptación de las instituciones y funcionarios públicos, y en especial de los que atienden los proyectos.

El nuevo modelo de intervención está contemplado en el PPRRN y se basa principalmente en formar y reforzar las capacidades locales para enfocar las prioridades,

tomar decisiones y gestionar sus propios proyectos de desarrollo para cuando el proyecto haya terminado.

Las audiencias de intervención definidas en el proyecto son cinco:

- Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM).
- Organizaciones no Gubernamentales (ONG), como facilitadores del proceso.
- Autoridades políticas (representantes de corregimiento, alcaldes, otras instituciones).
- Beneficiarios, a través de los Comités de Desarrollo Sostenible (CDS).
- Alianzas estratégicas con otras instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y sector privado.

a. Temporalidad de la intervención

El proyecto está concebido como proyecto piloto por un periodo de cinco años y se basa en un proceso de fortalecimiento de las capacidades locales (capital social y humano), de autogestión y formación de alianzas estratégicas. Los componentes del proyecto, si bien están integrados, cumplen actividades por fases; dan prioridad a la formación de las capacidades a través, de la contratación de servicios de los agentes que acompañarán a las comunidades durante el proceso; estas capacidades se fortalecen a través de la ejecución del Fondo Agrícola de Desarrollo Rural (FADERS), que hace posible la práctica del método “aprender-haciendo”, primero con proyectos de atención a necesidades básicas priorizadas por las comunidades y cuya atención se ha descuidado anteriormente. Esta fase permite adquirir de experiencias en administración de fondos y ejecución de proyectos, así como encaminar a las organizaciones locales hacia la autogestión para posteriormente entrar en proyectos productivos y de generación de ingresos, cuyo manejo es más complicado, por tratarse de fondos reembolsables y manejo de créditos. Las capacidades generadas en el proceso facilitarán las acciones a largo plazo y autogestionadas por las comunidades, para que sean sostenibles, siempre y cuando se enmarquen o formen parte de las estrategias de desarrollo nacional.

La formación y el desarrollo de capacidades son un proceso continuo y flexible adaptado a las necesidades y las particularidades en el ámbito geográfico y social, por lo cual no pueden circunscribirse a la duración de un proyecto.

b. Mecanismos de puesta en marcha

La estrategia cuenta con cinco instrumentos de trabajo, a través de los cuales se operativiza el proyecto:

- Capacitación en el fortalecimiento de las capacidades locales para la interacción y la autogestión, a través del Comité de Desarrollo Sostenible.
- Contratación de servicios de ONG y otras organizaciones como facilitadores del proceso, acompañamiento a las comunidades, asistencia técnica, y aplicación de metodologías participativas.
- Acompañamiento del FADERS, como entidad financiera para apoyar las deman-

das de las comunidades expresadas en el plan estratégico del corregimiento y posibilitar la aplicación del método “aprender-haciendo”.

- Alianzas estratégicas con otras instituciones fuera del MIDA y la ANAM, con el fin de dar la visión holística contemplada en los planes estratégicos y unir esfuerzos para la ejecución de subproyectos priorizados por las comunidades que no están al alcance del FADERS.
- Apalancamiento de recursos para complementar acciones que se han priorizado, tanto la contraparte aportada por las comunidades como la consecución de otras fuentes de financiamiento, con el fin de lograr el desarrollo de las comunidades y el fortalecimiento de las acciones de autogestión.

El estilo de trabajo trata de unir esfuerzos para que la inversión y el gasto social se aplique en forma más eficiente y eficaz, evitando las acciones aisladas y generando sinergia entre las instituciones gubernamentales y de éstas con la sociedad civil. El proceso implica la búsqueda de interacciones positivas a nivel local para evitar la duplicación de esfuerzos, como se observa en algunas regiones beneficiadas con varios proyectos, creando cada uno su propio mecanismo de intervención sobre una misma acción, e incluso creando cada uno su propia organización o comité local, con la sobrecarga de trabajo en las mismas.

La metodología de trabajo se concretiza en facilitar la participación comunitaria organizada para la toma de decisiones, dotándolas de servicios de apoyo para la gestión e implementación participativa de los proyectos y la responsabilidad de las comunidades en la administración de recursos, planificación de actividades y el logro de resultados.

La estrategia de autogestión se implementa con un enfoque de proceso dirigido hacia la generación y fortalecimiento de capacidades locales y no sólo a la construcción de infraestructura, mejoramiento de ingresos y creación de nuevas organizaciones. Para ello se aplicaron dos conceptos importantes: aprender-haciendo y la generación de confianza entre los actores de las comunidades y entre éstos y el proyecto.

El proceso hacia la planificación estratégica del corregimiento y la priorización de actividades a través de los planes operativos anuales, realizados en el Comité de Desarrollo Sostenible, ofrece una visión holística del futuro de las comunidades y proyecta acciones coherentes con esa visión. Los actores del proceso son las mismas personas beneficiarias, quienes tienen la responsabilidad de hacerlo bien para seguir construyendo el futuro; su manejo debe ser transparente para que la misma comunidad ejerza el control. Las ONG son entidades facilitadoras y de asistencia técnica pero no son quienes toman las decisiones. Las instituciones gubernamentales presentes deben atender las demandas de las comunidades y coordinar los esfuerzos a nivel interinstitucional.

A un año de implementación del proyecto se realizó una auditoría técnica que puede resumirse en una absoluta desorientación en la ejecución del mismo por parte de las instituciones responsables y del personal involucrado. Sin embargo, permitió dar una orientación y retomar la filosofía y enfoque con que se diseñó el modelo de intervención, y crear las condiciones óptimas para operativizar.

Así mismo se realizaron actividades tendientes a inducir al personal involucrado

(técnicos, administrativos, promotores, etc.) al proyecto, conociendo y creando conciencia sobre los objetivos, metodología y los resultados que se esperan, así como el papel de cada actor en los distintos niveles, sus funciones, responsabilidades y compromisos.

A partir de 1999 se contrataron, por licitación, servicios de consultoría de las ONG que acompañarían y facilitarían los procesos comunitarios por corregimiento. Durante la primera fase de este proceso se realizó un proceso de planeamiento estratégico participativo por corregimiento, el cual consta de cinco etapas:

- Promoción del proyecto e inducción de la planeación estratégica.
- Diagnóstico de problemas y posibles soluciones.
- Planificación estratégica de mediano plazo.
- Elaboración del plan de acción comunal anual y conformación del comité de desarrollo sostenible y del comité técnico del corregimiento.
- Subproyectos comunitarios en el marco del Plan de Acción Comunal.

En la segunda fase, la entidad facilitadora (ONG) brinda asistencia técnica directa para el acompañamiento del proceso de capacitación, orientación, fortalecimiento de las capacidades locales y ejecución de subproyectos.

El nuevo modelo de intervención para el combate a la pobreza, aplicado en este proyecto, puede resumirse como un proceso de fortalecimiento del capital social y humano de los actores involucrados, el aseguramiento de la sostenibilidad del proceso y el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad.

La estructura orgánica para el Proyecto de Pobreza Rural y Recursos Naturales (PPRRN) fue diseñada con base en la organización de la Unidad Coordinadora y su implementación y está resumida en el diagrama 1.

La Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) se encuentra bajo la dependencia del MIDA y cuenta con un Consejo Coordinador, Técnico y Operacional integrado por el MIDA, la ANAM⁶, el MEF⁷, los CDS y el Sector Privado. La Unidad Coordinadora del Proyecto atiende dos componentes: Desarrollo Rural Sostenible y Conservación de la Biodiversidad; este último se administra separadamente a través de la ANAM y tiene acuerdos legales y documentación distintos, por lo que no será mencionado en muchos apartados de este informe.

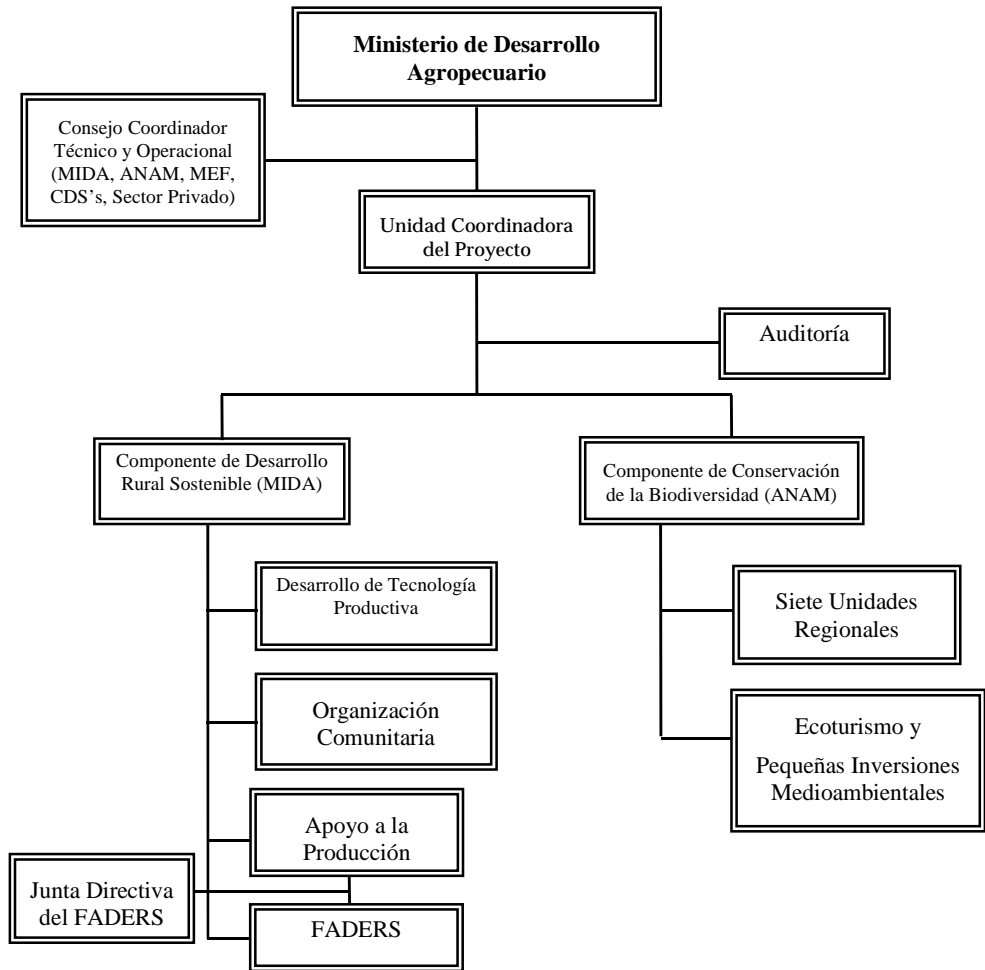
El Componente de Desarrollo Rural Sostenible se implementa por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), las ONG y las organizaciones privadas y comunitarias y se propone la capacitación comunitaria, la organización, la planificación y la inversión a través del establecimiento del Fondo Agrícola para el Desarrollo Rural Sostenible (FADERS).

Para coordinar los esfuerzos y mejorar la intervención estatal, la Unidad de Seguimiento y Evaluación (USI) concibió un diagrama para la integración de las entidades del proyecto (ver diagrama 2).

⁶ Autoridad Nacional de Ambiente reemplazó al antiguo INRENARE.

⁷ El Ministerio de Economía y Finanzas es la fusión del Ministerio de Planificación y Política Económica y del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

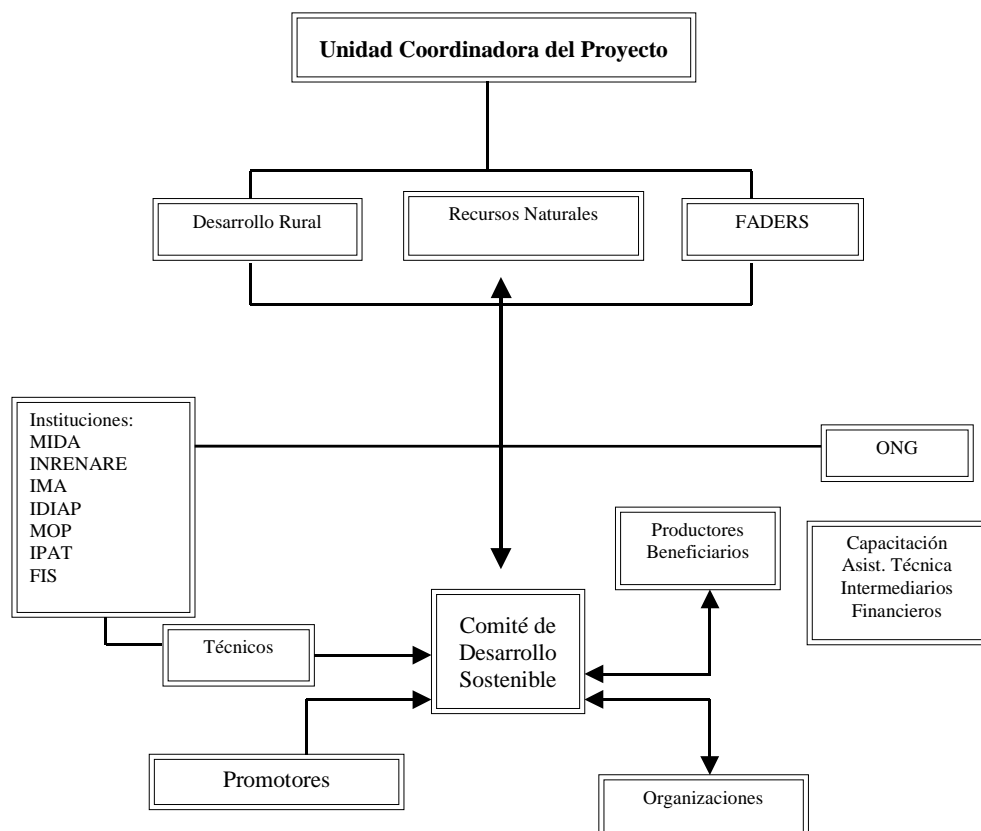
Diagrama 1. Estructura orgánica para el Proyecto de Pobreza Rural y Recursos Naturales



3. Gestión

Por tratarse de un proyecto piloto en su modelo de intervención estatal para el ataque a la pobreza, su gestión debe desarrollar estrategias de integración social y económica que hagan posible la replicabilidad hacia otras áreas geográficas, especialmente del país. Esta replicabilidad se logra haciendo que el proceso sea sostenible en el tiempo, después de que éste haya terminado; que las comunidades se apropien del modelo a través de la capacitación para autogestión; que las instituciones existentes y las creadas continúen con el proceso de desarrollo comunitario en forma democrática, transparente y eficiente y que los objetivos persistan: evaluación de la gestión del proyecto en desarrollo de estrategias, logros de integración del proyecto a las comunidades y sociedad.

Diagrama 2. Sistema integrado de entidades (PPRRN)



a. Replicabilidad

Por definición, un proyecto piloto debe reunir condiciones de replicabilidad, para lo cual debe establecerse un buen sistema de evaluación y seguimiento, con el fin de realizar a tiempo las correcciones pertinentes que aseguren el cumplimiento de los objetivos principales y así poder demostrar la viabilidad del mismo para transferir las experiencias e influir en otras áreas que no han sido beneficiadas con el proyecto, así como en otros proyectos con los mismos objetivos.

El objetivo principal contemplado en el PPRRN, referido al componente que administra el MIDA, es la aplicación de metodologías que permitan canalizar recursos financieros a las comunidades rurales para apoyarlas en promover sistemas productivos sostenibles, reducir la pobreza rural, la degradación de los recursos naturales y la migración, a través de:

- La creación de capacidades locales, a nivel de comunidades, para organizar, auto-diagnosticar los problemas, elaborar plan de actividades en forma participativa, buscar y negociar asistencia.

- El establecimiento de mecanismos de financiación dirigidos a la demanda que opera en áreas de mayor pobreza, para mejorar la calidad de vida y ofrecer alternativas para el manejo sostenible de los recursos naturales.

En el Plan Indicativo General que coordinó la Unidad de Planificación, se precisa la replicabilidad y la multiplicación de experiencias exitosas, a través del establecimiento de mecanismos metodológicos. El potencial de repetir la experiencia por parte de los responsables de política que lo lideran.

b. Sostenibilidad

La sostenibilidad en todas sus manifestaciones es la capacidad de vida de una acción o proceso a lo largo del tiempo, lo cual tiene alcance ambiental, social, económico y tecnológico. La sostenibilidad ambiental se define como el proceso de aumento de la productividad de los recursos naturales, manteniendo la capacidad productiva de los ecosistemas. Ésta se logra cuando es asociada con la sostenibilidad social, al mejorar la calidad de vida de la gente sin comprometer el bienestar de las futuras generaciones y con la sostenibilidad económica, crecimiento y mejor distribución del ingreso.

En el diseño del proyecto el concepto de sostenibilidad se perfila como alcanzable al tomar el desarrollo en forma integral. Sus componentes de desarrollo rural y ambiental a través del fortalecimiento de las capacidades locales, la planificación estratégica y el hecho de que los individuos y comunidades se involucren en el ordenamiento territorial y en la toma de decisiones, crea condiciones de sostenibilidad para el futuro.

A la fecha, el avance del proyecto, no permite asegurar aún la sostenibilidad, ya que, aunque se han logrado grandes avances en el desarrollo del capital humano y social, en la participación de visualizar el futuro del territorio, en la planificación y la gestión de proyectos, éstos aún son de inversiones en infraestructura social y comunitaria y poco se ha avanzado en el mejoramiento de los sistemas productivos, la generación de ingresos y la conservación del ambiente.

La planificación estratégica en los corregimientos observó todos los componentes que pueden hacer sostenible el proceso, a través del fortalecimiento del capital social y humano y la aplicación de la metodología de “aprender-haciendo”. La percepción de las personas y organizaciones entrevistadas es que se ha avanzado significativamente en el aprendizaje y que el proceso puede continuar si en estos momentos no existiera el proyecto ni la institución facilitadora. Sin embargo, observan que aún requieren más acompañamiento para seguir aprendiendo y, sobre todo, en proyectos de generación de ingresos y ambientales que pueden hacer más sostenible la intervención.

La creación de los Comité de Desarrollo Sostenible, la capacidad de democratizar la participación, coordinar, establecer alianzas estratégicas, negociar y gestionar hace factible la sostenibilidad, si las instituciones organizadas prevalecen. En este sentido habrá que esperar al menos dos años para evaluar cuántas de estas organizaciones se han mantenido.

La institución ejecutora (MIDA), previendo la pronta terminación del proyecto, está preparando a las direcciones regionales y agencias locales para atender directa-

mente el proceso en los corregimientos, en los que se está interviniendo, para lo cual deben fortalecerse estas instancias.

Si se revisa el proceso de gestión a la luz de algunos elementos claves y dimensiones de la sostenibilidad para el desarrollo rural, se observa que el proceso está dirigido a alcanzar esta meta (ver cuadro):

| Elementos claves | Proyecto |
|--|--|
| Descentralización: fortalecimiento de la capacidad, autonomía en las decisiones. | Debe ser una decisión de política nacional la descentralización de la administración. Como proyecto piloto está contemplado y debe ser replicable a nivel nacional. |
| Articulación del territorio a nivel regional y nacional, con base en la equidad y sostenibilidad. | La comunidad tiene una visión más clara de la realidad regional y nacional, pero no se ha concretizado a nivel de distrito y provincial. |
| Acceso equitativo a recursos y servicios. | El fondo de inversión garantiza un acceso más equitativo a recursos y servicios. La comunidad, al gestionar sus proyectos, puede exigir mayor equidad en los presupuestos, una vez terminado el proyecto actual. |
| Fortalecimiento de las capacidades de la población para gestionar política, económica y financieramente sus propios procesos de desarrollo. | A través de la creación del CDS, la capacitación técnica, administrativa y financiera para la autogestión. |
| Flexibilidad de la estrategia para adaptarla a cada unidad territorial de acuerdo a las particularidades geográficas, sociales y culturales. | La participación comunitaria en todo el proceso y el acompañamiento institucional a través de la ONG se realiza con base en las particularidades geográficas y culturales. |
| Dimensión | |
| Socio-económica: oportunidades de desarrollo territorial con organización, capacitación, autogestión y la interacción social interna y a nivel regional y nacional. | La planificación estratégica del corregimiento visualiza el desarrollo sostenible y la búsqueda de alternativas para la generación de ingresos familiares. |
| Ambiental: el grado de desarrollo de una unidad territorial se asegura con base en los recursos naturales disponibles y de la capacidad de manejarlo con perspectiva de largo plazo. | Se realiza tanto en su componente ambiental, como en proyectos de reforestación y granjas sostenibles (grapas). Se prevé para este año implementar sistemas de producción y generación de ingresos con perspectiva ambiental y conservación de suelos. |
| Productiva y tecnológica. | Se incluyen actividades de producción agrícolas y no agrícolas, a través de procesos tecnológicos e insumos limpios. |
| Político-institucional. | El proceso de descentralización a nivel nacional es lento y aún no se dan las modificaciones necesarias en la distribución del poder hacia los corregimientos, distritos y a nivel provincial y sus instancias de gobierno local. |

c. Apropiación

La apropiación se entiende como la transformación de beneficiarios a dueños, incorporando a los actores como activos y capital social y no como cargas sociales. Esto puede lograrse facilitando a los pobres el acceso a los recursos, la autogestión, el empleo y los ingresos, promoviendo mecanismos de organización social y económica, y su participación en procesos de toma de decisiones, así como la inserción en la economía de mercado.

Los CDS son instancias de coordinación entre el corregimiento y las entidades regionales y nacionales para la implementación de las actividades contempladas en el Plan Estratégico y están orientados a ejercer el poder local y su influencia en la provisión de recursos para el desarrollo. Así mismo, están integrados por todas las fuerzas vivas del corregimiento y son responsables de crear consenso para la selección de las mejores alternativas y el logro de la equidad a nivel interno y nacional. Estos comités están llamados a lograr la descentralización de la función pública y a la apropiación del proceso de desarrollo local y de la toma de decisiones.

La opinión de varias instancias consultadas acerca del proyecto, es que la apropiación se encuentra implícita en las metodologías y procesos de trabajo con las comunidades y que realmente los participantes se sienten dueños por primera vez de lo que están haciendo, a la vez que se sienten comprometidos y responsables por el desarrollo de su territorio. Se han logrado algunos convenios de cooperación con otras entidades y orientación de las inversiones públicas. No obstante, se mencionó también que aún tienen cierto grado de dependencia con las entidades facilitadoras y ejecutoras del proyecto, lo cual es predecible por el poco tiempo que han tenido para afianzar su poder de autogestión.

d. Institucionalización

- Impacto del proyecto en las instituciones relacionadas con el proyecto.
- Formas de organización generadas en el proyecto.
- Grado de respeto a las instituciones propias de comunidades y beneficiarios.
- Consideraciones para la institucionalización después del final de la intervención.

e. Evaluación

El Sistema de Seguimiento y Evaluación se diseñó en 1998 con el objetivo de contar con un proceso sistemático de reflexión y análisis sobre la direccionalidad del proyecto, sus resultados, logros y limitaciones. El sistema propuesto utiliza los siguientes instrumentos para el seguimiento y evaluación: informes de personal involucrado, formularios de registro y análisis de información y talleres.

El promotor comunitario (miembro del CDS) constituye el primer eslabón de la cadena para alimentar el sistema con datos de visitas, capacitaciones, demostraciones, registros de asistencia, etc. El extensionista consolida las informaciones de los promotores y lleva el Diario del Extensionista para registrar su propia información, la cual se ingresa en la base de datos del Sistema de Información que calcula automáticamente los porcentajes de avance. El Coordinador de Componentes y Subcom-

ponentes ingresa al sistema la información mensual correspondiente a la administración y finanzas, capacitaciones, mantenimiento de CDS y el seguimiento y evaluación de subproductos. Todo ello va a la Unidad de Seguimiento y Evaluación (USE).

La USE tiene las siguientes funciones:

- Elaborar y presentar a la coordinación los informes mensuales y semestrales de avances del proyecto.
- Evaluar los obstáculos presentados durante la operación del sistema de seguimiento.
- Revisar y promover revisiones continuas de la información y de los indicadores del sistema para ajustarse a los escenarios cambiantes.

La evaluación consta de varias instancias:

- Evaluación participativa comunitaria. Son talleres autoevaluativos participativos de los CDS con la finalidad de que las personas reflexionen y analicen los resultados del proceso de intervención y los servicios. En esta evaluación participa la USE en tareas de apoyo y coordinación.
- Evaluación participativa a nivel del proyecto. Se realiza entre la USE y los dos componentes del proyecto (Desarrollo Rural y Conservación de la Biodiversidad) y se denomina “Jornada de Evaluación Participativa a Nivel de la UEP y la UCP”. En ella se presentan y discuten los avances del proyecto, los mecanismos de coordinación y las relaciones institucionales, la administración y el seguimiento, a través de la técnica FODA. Además, se dan los lineamientos para la elaboración de los Planes Operativos Anuales.
- Evaluaciones especiales para diversos temas como evaluación de impacto ambiental, de asistencia técnica, de crédito y estudios de caso.
- Evaluaciones ocasionales. Son evaluaciones rápidas por solicitud de la USE, UCP o UEP a través de entrevistas, observación participativa, reuniones de trabajo, etc.

Subcomponente: Capacitación y Organización Rural, Desarrollo Tecnológico Productivo, Apoyo a la Producción, Modernización del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y Ecoturismo.

Para la evaluación de impacto se diseñaron, asimismo, los indicadores, los cuales iban a contar con encuestas de línea base, encuestas de monitoreo anual, informes trimestrales, y la Encuesta sobre la Medida de los Niveles de Vida. Si bien la línea base no ha sido establecida, algunos indicadores facilitan la evaluación del proceso, pero se hace difícil evaluar de cuánto capital social y humano ha generado el proyecto, lo cual está en proceso de diseño por consultores del Banco Mundial.

4. Impacto

Para medir el impacto del proyecto en los momentos actuales, nos remitimos a la evaluación realizada en enero del presente año (2001) con la participación de los miembros de la Unidad Coordinadora, UEP/DRS, FADERS y la Dirección de Desarrollo Rural del MIDA, además de las observaciones de campo y las entrevistas realizadas.

a. Frente a capital humano

El principal logro frente al capital humano es que la persona se siente capaz de intervenir y decidir sobre su propio desarrollo, a través de la capacitación y su actuar dentro del proyecto, lo cual aumentó su autoestima, pertenencia a la comunidad, la región y el país, sin sentirse excluido de las políticas sociales y económicas del país. El impacto aún no puede medirse en términos de logros en avances de salud o educación —lo cual se comprobará a mediano y largo plazo— pero sí en el mejoramiento de la atención en lo que respecta a una mayor dotación de agua en las viviendas, mejoramiento de las condiciones en que opera la escuela y en los programas de nutrición, a través de los comedores escolares e infantiles.

b. Frente a capital social

El capital social puede considerarse como el principal logro del proyecto junto con la organización y el fortalecimiento de los Comités de Desarrollo Sostenible a nivel de corregimiento, institución que hará posible el acceso a nuevas fuentes de recursos y la cooperación entre los individuos de la comunidad y otras entidades públicas y privadas. Resulta prematuro predecir el impacto que será medido posteriormente, pero el capital social es una fuerza creada que puede sobrevivir porque las comunidades lo han comprobado como la mejor forma de trabajar unidos. El proceso devolvió la confianza de las personas con el nuevo modelo de intervención, la autoestima al formar y fortalecer las capacidades humanas y sociales para analizar sus necesidades, priorizar y planificar la estrategia de acción comunitaria a través de toma de decisiones por consenso y la administración de los recursos. De los 73 corregimientos contemplados en el proyecto, se han organizado 67 CDS, de los cuales 57 están acompañados por 12 ONG y 58 corregimientos disponen de Planes Estratégicos por Corregimiento. En este proceso han podido ejecutarse o poner en marcha alrededor de 600 subproyectos con una inversión de 6 millones de Balboas, de los cuales 4.63% corresponden a FADERS, 1.05% a contraparte de las comunidades y 0.33 millones de otras fuentes. Según versión de algunos dirigentes de los CDS nunca se hubieran podido realizar tantos proyectos en tan poco tiempo.

Es difícil la medición cualitativa de este capital social. Sin embargo, la formación de los CDS ha logrado integrar a todos los sectores del corregimiento por el bien común. La integración de estos comités ha creado nuevos tipos de liderazgo fuera del clientelismo político, al no considerar la afiliación como requisito y considerar la importancia de la participación de cada uno de ellos. Se ha comprobado la participación de todos los sectores e incluso la colaboración de personas políticas como los representantes de corregimiento, que en algunos casos fortalecen la gestión local para el cumplimiento del plan estratégico y las acciones prioritarias en aquellas áreas en que el proyecto no puede apoyar.

La cultura democrática se ha visto fortalecida y se ha logrado la unificación de criterios a través del proceso. Sectores que anteriormente no congeniaban por razones políticas, de religión o culturales, se han unido durante el proceso y el enfoque de género ha posibilitado la participación de las mujeres en la toma de decisiones al integrar la directiva del CDS.

Sólo en algunos casos se han realizado alianzas estratégicas en las relaciones interinstitucionales, especialmente con el sector salud, el Fondo de Emergencia Social y el Ministerio de Obras Públicas, posiblemente por la demora en comenzar el proceso y la pobre formación de conciencia sobre la filosofía del proyecto a nivel de funcionarios de otras instituciones. En este sentido el Proyecto debería hacer énfasis en promover las alianzas estratégicas propagando la novedad y el impacto que el nuevo modelo de intervención realiza en las comunidades.

La mayor fortaleza del proyecto ha sido la plataforma institucional y humana creada, al generar la consolidación social a través de la estructura operativa de los CDS. El proceso ha incrementado la autoestima de las personas y los grupos, al demostrar la fuerza que representa la integración, coordinación y participación democrática.

Las mujeres se han integrado efectivamente en los comités y muchas forman parte de la directiva, lo que en algunos casos representa el 50% de los integrantes, generando un cambio representativo en la cultura de equidad en género.

c. Frente a capital físico

La ejecución del FADERS, a través del fondo no reembolsable ha priorizado en la primera fase de intervención la construcción de infraestructura social, dada la carencia en las áreas de impacto. La ausencia de facilidades básicas en la mayoría de las comunidades imposibilitaba la programación y ejecución de actividades productivas que pudieran hacer más sostenible el proyecto. En total se han ejecutado alrededor de 600 subproyectos, entre los cuales se destacan: construcción de aulas escolares, mejoramiento de las existentes, mejoramiento de vías de acceso, construcción de acueductos, letrinas, electrificación con paneles solares, construcción de local para los CDS.

Los activos productivos han alcanzado a niveles muy bajos y está previsto para generarse el último año del proyecto. La conversión de las granjas sostenibles a las “grapas” puede hacerlas más sostenibles al tratarse de unidades familiares en lugar de organizarse en torno a la comunidad o grupos organizados, lo cual no ha tenido mucho éxito en el país debido en que, a pesar de las diferencias de culturas y ambientes, todos coinciden en que los procesos de producción se realizan más a nivel individual y familiar que comunitario. Está en proceso la organización para el mercadeo, sistema de información e intercambio de experiencias.

El financiamiento de los subproyectos proviene principalmente del FADERS, con contraparte comunitaria y de otras entidades; sin embargo, algunos CDS se encuentran gestionando otras fuentes de financiamiento no contempladas en los fondos del FADERS, de acuerdo con el Plan Estratégico elaborado para el Corregimiento.

d. Frente a capital natural

- Logros en conservación de recursos.
- Logros en visión de desarrollo sostenible.
- Logro en reconocimiento y valoración de servicios ambientales producidos por

VI. EL PROYECTO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA SOSTENIBLE EN LADERAS DE CENTROAMÉRICA: IICA/HOLANDA/LADERAS

**XIOMARA BERTRAND
BYRON MIRANDA**

A. ANTECEDENTES

En Centroamérica las laderas ocupan una porción significativa del espacio territorial. Una considerable proporción de la población se ubica en estas áreas, y aunque frecuentemente desfavorecida, su papel económico es importante, tanto a nivel de la agricultura, ganadería y forestería, como en protección de servicios ecológicos esenciales para el resto de la economía de cada país. En los últimos años ha surgido un fuerte interés por el desarrollo sostenible de los recursos naturales en las laderas de la región. Esto refleja una preocupación creciente por la amenaza de la degradación ambiental, y por el futuro económico y social de sus pobladores rurales bajo el nuevo régimen de ajuste estructural.

El desarrollo de instituciones democráticas en la región está retrasado con respecto al proceso del rápido cambio económico. Existe un marcado déficit institucional y este desequilibrio crea condiciones que favorecen la degradación ambiental y marginación de amplios sectores de la sociedad. La superación del déficit tecnológico, ambiental, social, comercial y financiero de la región pasa por la superación del déficit de institucionalidad.

Hasta ahora, las estrategias utilizadas para reducir los desequilibrios ambientales y sectoriales se han concentrado en diálogos políticos en el ámbito de elites. Estas estrategias generalmente no combinan intervenciones en los niveles macro y micro, y menos aún en la participación de la amplia variedad de actores institucionales.

Como producto de la obligatoriedad social y económica que la situación genera en la región, el tema de la agricultura en laderas surge recién a finales de la década de los ochenta con la elaboración de un estudio realizado por el IICA y auspiciado por la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE), en donde se evidencia el tema de las laderas y que reflejan condiciones de iniquidad y marginalidad. Hasta ese momento, el sistema tecnológico estaba enfocado y concentrado en tierras de planicie,

principalmente los valles y la concepción sobre las laderas era de zonas de protección y uso forestal.

El estudio representa el inicio de la reflexión insterinstitutional y una apertura para la incidencia e influencia en la cooperación internacional. Así por ejemplo, algunos organismos e instituciones como el IFPRI comienza trabajos de investigación y análisis de las políticas que influyen la agricultura en laderas; el CIAT comienza trabajos de investigación del impacto de la agricultura en laderas; posteriormente, el CIMMYT comienza a realizar acciones en el tema de uso sostenible, y otras como el CATIE, Zamorano, Intercooperation/PASOLAC/COSUDE y FAO, cada quién en su campo de especialidad. Esta primera parte se cierra con el inicio del Proyecto de Desarrollo Institucional para la Producción Agrícola Sostenible en Laderas de Centroamérica: IICA/Holanda/Ladera y la apertura de espacios que marcarían después el accionar del proyecto en el nivel nacional.

El contexto institucional en que se ubica el proyecto se caracteriza por elementos tales como: cambios en leyes agrarias y políticas que dificultan el acceso a la tierra; reducción del presupuesto de entidades públicas vinculadas al desarrollo rural; liberalización comercial que permite mayor importación de productos agrícolas que compiten con la producción nacional; problemática institucional caracterizada por limitadas relaciones de coordinación; limitados conocimientos sobre prácticas agropecuarias adecuadas para tierras frágiles, erosionadas y deforestadas; y procesos de descentralización de atribuciones hacia las municipalidades con las limitaciones de éstas para ejecutarlas.

El proyecto consta de dos etapas: la primera tuvo una duración de tres años, hasta junio de 1998. Las acciones realizadas entre el periodo 1995-1998, contribuyeron a mejorar la capacidad institucional de respuesta frente a los desequilibrios sociales, ambientales y económicos en las áreas de intervención del proyecto, en el nivel local y nacional. Una evaluación externa recomendó hacer énfasis en la necesidad de priorizar la acción local en aras de consolidar la institucionalidad emergente, desarrollar estrategias más explícitas de desarrollo tecnológico, hacer más énfasis en la participación del sector campesino y sus problemas, constituyendo así la base para la segunda etapa del proyecto.

1. Primera etapa

La primera fase se proponía la promoción y abordaje de las acciones de intervención del mismo. En ese periodo se lograron realizar numerosos eventos a nivel de seminarios, talleres, giras de campo, entre otros, a nivel regional, nacional y local. En ese marco se logró analizar las causas del deterioro de los recursos naturales en las laderas, la definición de planes de acción y la identificación de acciones colaborativas para enfrentar y superar esos problemas.

Aquí se contribuyó a diseminar información relevante sobre la experiencia del proceso de trabajo y metodología desarrollada por el proyecto. Ese papel facilitador y de promoción propició y desencadenó la identificación y movilización del potencial y recursos existentes a nivel local, nacional y regional, que limita el desarrollo

sostenible. Así, el proyecto facilita intervenciones a nivel local, nacional y regional con una amplia representación de actores, en los que cada nivel desempeña un papel relevante.

El énfasis en la acción local es un elemento distintivo entre la primera y la segunda fase. En esta primera etapa, las acciones estaban equitativamente distribuidas entre los niveles regional (centroamericano), nacional y local. Si bien se avanzó con el trabajo en los sitios seleccionados (Municipio de Nueva Concepción y Jocoro, en el Departamento de Chalatenango, en El Salvador, Yorito y Sulaco, en el Departamento de Yoro, en Honduras, como resultado de la evaluación de esta primera etapa, se recomendó realizar mayor atención al nivel local, para potenciar y canalizar las dinámicas desencadenadas por el proyecto.

a. Horizonte de la primera etapa

En la primera etapa se pretendía lograr avances en la construcción de un consenso entre los principales actores claves con respecto a las causas de la erosión y la deforestación en las laderas y sus posibles soluciones; impulsar la formación o el reforzamiento de organizaciones existentes, con más capacidad analítica, utilizando metodologías participativas; contribuir a crear un marco de políticas para zonas de laderas, así como esquemas institucionales adecuados; impulsar la capacitación tanto en aspectos organizativos como en enfoques (sostenibilidad), así como en técnicas para un mejor uso de los recursos naturales en laderas; e impulsar el desarrollo local en cuencas seleccionadas.

Avances obtenidos en esta etapa

Se obtuvo una experiencia mínima para el desarrollo de una metodología consistente, que facilita la construcción de una nueva institucionalidad; los comités locales de desarrollo sostenible brindaron los insumos necesarios para orientar la inversión, los programas de desarrollo y el apoyo externo; se originó una movilización social e institucional e inédita en torno a los comités locales de desarrollo sostenible y mediante el apoyo de cuatro de ellos en ambos países, el Proyecto apoyó la elaboración participativa y la ejecución de cuatro planes de desarrollo y, a nivel de la institucionalidad de los comités locales, se logró la concertación y aprobación de lineamientos que rigen su funcionamiento, la elaboración y validación de metodologías participativas de planificación y de apoyo a la ejecución de los planes, y la capacitación de instituciones públicas y privadas en metodologías participativas de gestión del desarrollo sostenible.

2. Segunda etapa

Esta segunda etapa prioriza la acción local del proyecto, permitiendo la profundización del trabajo desde la plataforma municipal en las comunidades rurales, generando así una plataforma de mayor rigor y riqueza para lanzarse en los niveles nacionales y regionales. Como guía indicativa, el proyecto se propone invertir en esta etapa un 70% de sus esfuerzos a nivel local y un 30% a nivel nacional y regional.

Se distinguen tres fases en la ejecución de esta segunda etapa: la primera de *promoción* para motivar a la comunidad y sensibilizar a la población sobre nuevas formas de acción conjunta, a través de consenso; una segunda fase de *co-gestión*, en la cual se apoyan procesos interinstitucionales de colaboración para resolver problemas concretos, facilitando información, conocimiento y capacitación a los diferentes actores, y una tercera fase de *autogestión* en la que se disminuye significativamente el papel de facilitación del proyecto, a un papel de apoyo en aspectos más estratégicos.

a. Horizonte propuesto en la segunda etapa

Plataforma institucional-humana

Bajo un sentido de concepto, se define la creación de una plataforma institucional y humana, como la condición necesaria para impulsar y sostener procesos de innovación productiva y ambiental, que se logrará a través de la formación de líderes, el fortalecimiento institucional y la promoción de relaciones interinstitucionales. Una justificación a lo anterior se establece bajo el concepto de que al no existir esa plataforma institucional y humana, los procesos de innovación se volverían dependientes de la iniciativa y ayuda externa y, difícilmente, alcanzarían una autonomía y sostenibilidad propia.

Plataforma de innovación productiva y ambiental

Se propone facilitar la creación y consolidación de plataformas de innovación en el ámbito local, que impulsen aumentos de productividad y mejoras en el manejo de los recursos naturales; el concepto está referido a los procesos de innovación productiva y ambiental, con nuevos métodos de experimentación y difusión en los temas de sistemas de producción, prácticas agronómicas, manejo de suelo y agua, diversificación, manejo y aprovechamiento de recursos naturales (agua y bosque), y otras. La plataforma de acción se caracteriza por una participación protagónica de productores innovadores, que van adquiriendo la capacidad de gestionar apoyos puntuales de especialistas en campos priorizados por ellos.

Plataforma metodológica

Las estrategias y metodologías aplicadas por el proyecto serán sistematizadas permanentemente, generándose un material didáctico y metodológico que, en primer lugar, será utilizado por los participantes como recurso para la reflexión y el análisis. Además, este material será disponible para otras instancias; se apuesta a la construcción de una visión más moderna de las laderas, que hace énfasis en su potencial, basado en la movilización de los recursos institucionales y humanos en el ámbito local.

B. ENFOQUE DEL PROYECTO

1. Enfoque de desarrollo

El proyecto hace énfasis en la aplicación de estrategias, políticas y acciones en el ámbito local y nacional, para superar el déficit de institucionalidad y ayudar a sobre-

llevar la capacidad excesivamente limitada de los pobres en ambientes marginales para frenar el círculo de degradación y empobrecimiento, y revertirlo con inversiones que mejoren la base de los recursos naturales y el bienestar de la población.

Busca combinar intervenciones en los niveles macro y micro, considerando enfoques participativos y multisectoriales que acercan a grupos históricamente excluidos⁸ de las decisiones que afectan el manejo de los recursos naturales, ofrecen oportunidades más acertadas para manejar la gestión de los recursos naturales y reducir la pobreza. En un contexto caracterizado por múltiples actores, problemas diversos, recursos escasos, un profundo déficit institucional e instituciones con limitada capacidad de coordinarse, el proyecto construye e implementa mecanismos interinstitucionales que estimulan las relaciones colaborativas, conectan personas e intereses en un esquema interactivo de relaciones en los niveles local, nacional y regional.

a. Concepción de metas de desarrollo

Este enfoque de desarrollo se basa en que las áreas de ladera en la región sustentan una parte considerable de la población y de la producción agrícola y forestal, y un conjunto de recursos naturales esenciales para la provisión de agua, biodiversidad y recursos ambientales. Por ello, el patrón de desarrollo de las laderas debe considerar el impacto significativo sobre el crecimiento económico, el bienestar social y las condiciones de los recursos naturales de la región⁹.

El proyecto no se visualiza como una acción aplicada a un determinado espacio local, su visión parte de generar y calibrar metodologías que sirvan al análisis y aplicación local, para con ello, generar una base de propuesta a ser considerada por el espacio nacional para la incidencia en las políticas. En el espacio regional se propugna por la incidencia en la cooperación internacional para lograr que los recursos se canalicen hacia las laderas.

Acciones de desarrollo local

Considera nuevas metodologías de intervención basadas en relaciones colaborativas, autosugestión y sostenibilidad. Los comités locales, como ejemplos concretos de desarrollo sostenible en territorios definidos, permiten al proyecto facilitar nuevos procesos de apoyo a los hombres y mujeres de las comunidades para llegar a un manejo sostenible de los recursos naturales, incrementando la productividad y desarrollando las capacidades locales.

⁸ Parte del supuesto de que la superación de los graves problemas de las laderas centroamericanas, caracterizada por la extrema pobreza y el deterioro permanente de los recursos naturales, requiere de un acercamiento integrado que incluya una amplia variedad de actores institucionales, y se actúe e inflencie los niveles regional, nacional y local.

⁹ En la actualidad, los patrones de desarrollo predominantes han generado un ambiente caracterizado por la pobreza, el bajo crecimiento económico y la acelerada degradación de los recursos naturales, que amenazan los ecosistemas de las laderas y su capacidad productiva a largo plazo.

La estrategia de forjar relaciones colaborativas entre las instituciones existentes, a través de comités interinstitucionales, aporta efectos positivos en el ámbito local para reducir la quema de la tierra y facultar a las comunidades con nuevas capacidades propositivas y de negociación. A su vez, las experiencias en el ámbito local, en la validación de las metodologías nuevas y en la aplicación de nuevas tecnologías, prestan lecciones, nuevas ideas y credibilidad a las acciones nacionales y en los foros regionales, enriqueciendo los enfoques sobre políticas para promover sostenibilidad, innovación tecnológica y género.

Acciones de asistencia técnica

buscan la identificación de problemas que inhiben la coordinación y prestación de servicios interinstitucionales y propuestas de solución. La asistencia técnica considera la realización de diagnósticos de las capacidades institucionales disponibles en el nivel mundial y la realización de planes para mejorar la eficiencia y eficacia de los mismos. Otra asistencia técnica incluye estudios sobre sistemas de información y conocimientos agrícolas, metodologías de innovación, desarrollo de estrategias de mercadeo, estudios de adopción y evaluaciones cualitativas de las actividades promovidas.

Acciones nacionales

Incluyen talleres, foros, asesoría para discutir experiencias y promover la agricultura sostenible y el medio rural. Los talleres nacionales y otros, facilitan un espacio para generar reflexión sobre el papel de las laderas en la sociedad. Parten de estudios de casos concretos para generar discusión y promover el debate.

Acciones regionales

Incluye seminarios, intercambios y foros bajo modalidades de colaboración interinstitucional, relacionadas con las políticas que afectan el manejo sostenible de las laderas. Se apoya una estrategia de colaboración regional, en la generación de políticas relacionadas con el medio ambiente en Centroamérica.

Diseminación de información

Busca generar y poner a disposición información entre una amplia audiencia de personas y entidades interesadas. El proyecto facilita la aplicación de metodologías que promueven la descripción, la reflexión, el análisis y la documentación, de manera continua y participativa. Las experiencias y lecciones aprendidas son compartidas entre una amplia audiencia de personas e instituciones interesadas.

b. Coherencia con marcos más amplios del desarrollo nacional

El proyecto representa un papel de facilitador para propiciar y desencadenar la movilización del potencial de recursos existentes, para combinar e integrar intervenciones con la participación de múltiples actores. El conjunto de actores en los niveles local, nacional y regional representa un papel relevante, diferente y complementario con respecto al otro. Esta dinámica entre niveles y entre instituciones de una manera

horizontal, genera efectos directos y aporta lecciones claves para el futuro de las laderas. La segunda etapa hace énfasis en su accionar en el nivel local para ejemplificar un nuevo papel de las laderas en el desarrollo nacional, al tiempo que facilita espacios de intercambio y reflexión en el ámbito nacional y regional.

Este panorama es coherente con algunas propuestas nacionales; para el caso, si se considera el papel globalizante de la política que plantea el Pronaders¹⁰, consistente en el de impulsar acciones que promuevan el mejoramiento de la calidad de vida de la población y el potencial de los recursos naturales mediante la capitalización humana, social, ambiental y productiva, con base en una participación de los actores que contribuya a la transformación del sector rural y permita el cumplimiento del compromiso intergeneracional de la sociedad.

c. Correspondencia con objetivos nacionales de desarrollo

Asimismo, los objetivos que plantea el proyecto son todavía más congruentes con la estrategia que plantea el Pronaders, que van desde el de promover una amplia participación ciudadana y desarrollo humano a través de los actores de la sociedad rural (alcaldías, organizaciones, gremios); ordenamiento de los recursos naturales con enfoque de manejo de cuencas; la protección del ambiente; la promoción de procesos de descentralización; la capitalización rural mediante la integración de la población a la actividad agrícola y no agrícola; y, una nueva institucionalidad que define las políticas y estrategias del desarrollo rural que permita la participación de todos los actores.

2. Enfoque del territorio

a. Áreas de cobertura

A nivel regional, el proyecto se ejecuta en la región centroamericana, con énfasis a nivel nacional en Honduras y El Salvador en donde, a nivel local, se ejecuta en los municipios de Sulaco y Yorito del departamento de Yoro, en Honduras y los municipios de Concepción y Jocoro, departamento de Chalatenango, en El Salvador. Los criterios para la selección del espacio local se toman en consideración por las siguientes razones básicas: los caseríos/cantones/aldeas y municipios seleccionados, registran altos grados de erosión, deforestación y pobreza, y forman parte de las principales cuencas hidrográficas de Honduras (río Tascalapa uno de los principales afluentes de la Represa Hidroeléctrica El Cajón), y El Salvador (Lempa y Río Grande de San Miguel).

Los criterios para la selección del espacio local se toman en consideración por las siguientes razones básicas:

¹⁰ La base justificativa del Pronaders destaca que la agricultura representa la actividad más importante de la economía del país, sobre todo porque en el sector rural radica la mayor parte de la población dedicada a labores agrícolas y coincidencialmente, es donde se manifiestan los más altos índices de pobreza y de vulnerabilidad social, principalmente en las laderas.

- Tienen que ver con cuencas y microcuencas definidas en el territorio del proyecto.
- Tienen que ver con intervenciones previas de otros proyectos (por ejemplo, el DRI-Yoro, en Honduras), donde actuaron agencias internacionales con las cuales el proyecto ha tenido relaciones colaborativas desde su inicio (por ejemplo, COSUDE, CIAT/Laderas).

Además de estos cuatro sitios, se seleccionó uno adicional, en La Unión, departamento de Olancho en Honduras, cuyo trabajo se realiza en el marco de un convenio entre el proyecto y el Programa de Apoyo a los Pequeños y Medianos Campesinos en la Zona de Olancho (Prolancho), con financiamiento de la Unión Europea. La superficie de los municipios seleccionados oscila entre 63 y 257 km². La población de Jocoro es de 10,250 habitantes, la de Nueva Concepción es de 28,011, la de Yorito es de 12,294 y la de Sulaco es de 14,080. El 70% de la población es rural, la tasa de analfabetismo varía del 28% en Jocoro, a 43% en Nueva Concepción. Los municipios tienen serios problemas de tenencia de la tierra, en donde el 30% son arrendatarios. Las principales actividades de los municipios de El Salvador se concentran en maíz, frijol, sorgo, arroz y ganado; en los municipios de Honduras se cuenta con maíz, frijol, café, bosque de pino y ganado.

Los municipios representan el espacio local, en el cual el proyecto se propone la calibración de metodologías que sirvan al análisis y aplicación local, para con ello, generar una base de propuesta a ser considerada por el espacio nacional para la incidencia en las políticas del país. Se poseen algunas características comunes básicas, como:

- Al tiempo que son zonas de laderas, con problemas serios de manejo de recursos naturales (erosión, quema de los rastrojos, deforestación, deficiencias crecientes de agua para usos múltiples, un núcleo importantes de población en pobreza).
- Son zonas donde existe una relativa alta densidad organizacional, en tanto se reúnen acciones directas de proyectos internacionales, agencia estatales de transferencia, ONG, organizaciones campesinas, organizaciones comunitarias y alcaldías, entre otros.

b. Integralidad de factores y dimensiones de desarrollo territorial involucrados en el proyecto

La unidad de intervención del proyecto en el espacio local es el territorio municipal. Ello implica que no se privilegia a grupos en especial, como los pequeños productores o mujeres campesinas, sino que se incorpora a segmentos variados de la sociedad rural, incluyendo empleados públicos, maestros, comerciantes, ganaderos y ONG, en su carácter personal o como organizaciones e instituciones.

El enfoque territorial respeta por un lado el hecho de que la pobreza y la degradación de los recursos son temas que afectan y preocupan a amplios sectores de la sociedad rural. Por otra parte, la incorporación de varios sectores moviliza un potencial de acción mucho más allá del sector campesino. El enfoque territorial en zonas geográficas, seleccionadas por sus recursos acuíferos, boscosos y productivos, permite la ilustración concreta de acciones para proteger y regenerar el medio ambiente de las comunidades como un aspecto importante para reducir la pobreza.

c. Consideraciones sobre la estructura regional

El proyecto posee una estructura regional con intervenciones en Honduras, Nicaragua y El Salvador y con aplicación local y nacional. Ha tenido un estilo muy proactivo en el plano regional en instancias diversas (PCCMCA, CONASEL, Encuentros, participación sostenida en cinco foros nacionales), tratando de incidir sobre las políticas en desarrollo sostenible.

La agencia de ejecución del proyecto es el IICA como responsable ante el donante para reportar progreso técnico y financiero del mismo. La coordinación está a cargo de un especialista en ciencia y tecnología, recursos naturales y producción agropecuaria del IICA. La sede del proyecto está en la oficina del IICA en San Salvador, con un profesional nacional a cargo de capacitación en Honduras y un profesional en cada país seleccionado para llevar a cabo los programas piloto en las respectivas cuencas.

La verdadera esencia del proyecto consiste en reunir un variado grupo de agencias nacionales y locales del sector público, como ONG, universidades y organizaciones de agricultores para trabajar conjuntamente con el IICA en los niveles regionales, nacionales y de la cuenca, con el fin de identificar y discutir alternativas de políticas apropiadas e innovaciones institucionales, que puedan reducir efectivamente la erosión y deforestación y mejorar el nivel de vida del medio rural.

Las actividades del IICA son llevadas a cabo en coordinación con un grupo de trabajo integrado por el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), el CIAT, IFPRI y CATIE. Todas las decisiones de políticas son tomadas conjuntamente con estas instituciones y con representantes de organizaciones públicas, no gubernamentales y organizaciones de agricultores de El Salvador y Honduras.

d. Consideraciones sobre relaciones urbano-rurales

En el caso de Honduras, es posible visualizar acciones que buscan calibrar metodologías que sirven al análisis y aplicación local, con clara vinculación urbano-rural, que genera una base de propuesta para el espacio nacional, para la incidencia en las políticas del país.

3. Enfoque económico productivo

Para el desarrollo tecnológico y sustentable de la producción, se parte de un análisis sistemático de la producción familiar, comunal, municipal e incluso internacional, que incluye todos los eslabones de la cadena agroalimentaria y comercial: los insumos, el activo fijo, el crédito, las tecnologías de producción, el almacenamiento, la comercialización, la transformación de productos, el transporte, además del trabajo reproductivo en el hogar.

La estrategia del proyecto parte de un análisis participativo de esta cadena para consensuar los “cuellos de botella” en el sistema y orientar el apoyo del proyecto hacia los “nudos” críticos. El enfoque del sistema facilita una orientación hacia la gestión y uso más eficiente de los recursos naturales, especialmente el suelo y el agua, además de la mano de obra que al productor maneja actualmente. Con la metodología participativa de acompañamiento, se permite el productor conocer con más precisión

la magnitud y alcance de sus problemas, para que el mismo pueda introducir cambios sencillos en sus prácticas y lograr mejoras inmediatas con una visión hacia el futuro.

a. Esencialidades del enfoque y sistema productivo en el espacio local del proyecto (Honduras)

Características territoriales como base para el sistema

La zona de influencia del proyecto en Honduras presenta restricciones para la producción agropecuaria¹¹; allí predomina una topografía pronunciada, al igual que en el resto del país, en donde el 75% de las tierras están clasificadas como montañosas o de laderas, con declives en una gran proporción, superiores al 25%.

Papel del proyecto en el área productiva

Bajo las consideraciones del sector productivo en el área de influencia y con el propósito de propiciar la puesta en funcionamiento de mecanismos para la gestión municipal del proceso de innovación en agricultura sostenible, el proyecto establece en el año 2000 una estrategia de apoyo a la producción, mediante la creación de una iniciativa de servicios financieros, a través del Comité Local de Desarrollo Sostenible del Río Tascalapa (CLODEST/municipio de Yorito) y de la Coordinadora Interinstitucional de Desarrollo Sostenible de Sulaco (CIDES).

Los esfuerzos de servicios financieros están orientados a instalar un mecanismo para que los facilitadores que constituyen el recurso base de sostenibilidad del proyecto cuenten con la garantía de acceso a los fondos de financiamiento para actividades productivas y ambientales. El financiamiento debe contribuir a atender, por una parte, sus necesidades básicas de inseguridad alimentaria y gasto familiar y por otro lado, el ahorro.

El sistema financiero se ejecuta bajo las consideraciones de que sean actividades económicas innovadoras, articuladas a las organizaciones pilares del proyecto (CLODEST y CIDES), identificadas y priorizadas las iniciativas participativamente, con énfasis en el fomento de un criterio racionalizado en el uso de los recursos, y de cabal cumplimiento de los compromisos y una recuperación basada no en un voto de garantía sólida, sino en la confianza.¹²

Sistemas productivos privilegiados

Existe un predominio de agricultura de laderas con sistemas productivos caracterizados por granos básicos con ganadería menor o mayor, café con granos básicos y granos básicos con otros cultivos. La producción de granos básicos constituye una

¹¹ Se manifiestan claramente dos estaciones diferenciadas por la presencia o ausencia de lluvias, lo que es determinante en las posibilidades productivas. Es manifiesta una época seca con ausencia casi total de lluvia entre el periodo de diciembre a principios de junio y la época seca que se concentra entre junio y diciembre y en donde la concentración de las lluvias unidas a las fuertes pendientes y escasa aplicación de tecnologías de conservación de suelo, provocan elevados riesgos de erosión, lo que condiciona marcadamente la sostenibilidad de la producción agrícola.

¹² El financiamiento es los facilitadores, la garantía sobre el mismo, es la confianza.

actividad central, tanto desde el punto de vista de la economía de la zona, como de la seguridad alimentaria de la población. El maíz y el frijol constituyen el sistema productivo típico de subsistencia de la agricultura campesina y es realizado por casi la totalidad de las familias que conforman la población.

El sistema productivo de granos básicos para consumo familiar con café, como cultivo de renta, es el sistema vinculado al mercado de mayor importancia comercial.

Marco de ejecución para la canalización de fondos

Organismos participantes: para la operativización de los servicios financieros, los destinatarios del fondo, en el caso del proyecto, lo constituyen los facilitadores meta y en el caso del CIAT, los miembros de la Red de Organizaciones Locales de los municipios de Yorito y Sulacon (REDOLYS). Los fondos son aporte del proyecto IICA/Holanda/Laderas y el CIAT; se definió el CLODEST y él CIDES como administradores y canalizadores de recursos.

El CIDES y el CLODEST, como ejecutores del fondo, son responsables de monitorear las inversiones, coordinar las labores de promoción, asesoría y fortalecimiento de la gestión de los beneficiarios y garantizar la coherencia operativa del préstamo con la inversión.

Criterios de elegibilidad de los proyectos a financiar: la elegibilidad del proyecto está directamente vinculado a la condición de que sea un proyecto novedoso o innovador y a las justificaciones de resolver una necesidad, apuntar a productos concretos, beneficiar en forma directa a la familia, e indirectamente a la comunidad; que el costo sea compartido, que el proyecto cumpla con objetivos educativos y que contribuya a la conservación del ambiente y de los recursos naturales.

A. Condición del servicio de crédito: las condiciones han sido establecidas como producto de la concertación entre los actores beneficiarios.

- *Destino de los créditos:* en la actualidad, de un total de 45 créditos, el 25% ha sido orientado al cultivo de nuevas variedades de granos básicos, el resto a café con metodologías orgánicas, cultivo de frutales, especies menores (cerdos y gallinas, también con especies rentables y apropiadas) y un mínimo a proyectos microindustriales como la construcción de tejas.
- *Monto, plazo y tasa de los préstamos:* en la actualidad el rango de préstamos oscila entre \$140.00 y \$1,700.00 por beneficiario, con plazos de entre 6 meses y 1 año; estos son manejados en concordancia con la actividad desarrollada y la capacidad de pago del solicitante.
- *Garantías:* el alto propósito del manejo de un fondo rotatorio es generar capacidad de respuesta por los beneficiarios, en tal sentido, el crédito es respaldado únicamente por el voto de la confianza. Es indudable que el proyecto ha desarrollado una plataforma de formación humana en la que se espera que la mejor prueba de este esfuerzo sea alcanzar los mejores resultados de recuperación sobre esta iniciativa de crédito.

B. Trámite de solicitudes de crédito: Las solicitudes de crédito para los productores /facilitadores son tramitadas en forma grupal o individual, de acuerdo a como se presenta el caso. Si el préstamo es grupal, se deja evidencia de las proporciones que corresponden a cada uno de los integrantes.

El fondo en funcionamiento ha establecido como condicionante de acceso, el pertenecer al grupo de facilitadores o a la REDOLYS. No obstante, surgen casos interesantes de canalización de préstamos cuando el crédito se despliega no sólo a los beneficiarios facilitadores(as) sino a aquellos miembros que pertenecen a las organizaciones de las que forman parte.

Mecanismos de operación: para normatizar las operaciones de los ejecutores del fondo, ha sido necesario disponer de documentos básicos que orienten a las instituciones contribuyentes, a los técnicos del proyecto y a los beneficiarios sobre los procedimientos y relaciones de operación

- *Convenios de cooperación:* hay una doble vía en la acción de los convenios y reglamentos; por un lado, el que se firma entre el proyecto y las organizaciones ejecutoras del fondo de préstamo y otro, entre las organizaciones ejecutoras y el beneficiario. El convenio deja en claro el propósito del proyecto, las contribuciones, el plan de desembolso del préstamo, el uso de fondos remanentes, los aspectos financieros, el mecanismo y la evaluación y la duración del mismo.
- *Reglamentos:* tanto los préstamos a facilitadores del proyecto IICA/Holanda/Laderas como los miembros de la REDOLYS, cuentan con un reglamento diferenciado de operatividad del crédito. El reglamento es la guía principal que normatiza el funcionamiento del fondo.

El sistema de producción de granos básicos con ganadería menor, básicamente tiene el mismo principio que el anterior, pero en éste la ganadería juega un papel mucho menor, circunscribiéndose a especies tales como gallinas y cerdos. En algunos casos, esta pequeña ganadería de traspatio adquiere una cierta magnitud comercial, con la venta de algunos animales, en particular los cerdos.

El desarrollo productivo de los municipios, representado por los sistemas señalados, además de enfrentar dificultades de carencia de conocimiento técnico para mejorar los rendimientos o para ampliar actividades, también enfrenta dificultades de carácter financiero, debido a que la banca estatal y privada es rígida en sus políticas de entrega de servicios de crédito y las instituciones financieras privadas se han concentrado en el mercado urbano. Ante esta circunstancia, algunas comunidades han logrado organizar sus propios modelos de ahorro y crédito (cajas rurales, bancos comunales, cooperativas), como mecanismos de alivio para la inseguridad alimentaria; sin embargo, estos modelos cuentan con limitado apoyo institucional y, además, limitación de fondos para cubrir la demanda.

El proyecto privilegia el sistema agrícola, con énfasis en cultivo de granos básicos y café. El número de beneficiarios vinculados a la ejecución de estas actividades, bajo la modalidad innovadora, alcanza un total de 329 en forma directa, con los cuales se está beneficiando a un total de 4,613 personas, como se resume en la tabla 26.

Tabla 26. Proyectos de Sulaco y Yorito

| Proyecto | No. de Proyectos | Beneficiarios Directos | Aporte / inversión Lempiras Indirectos | Total | Monto Solicitado | Aporte Local | Inversión Total |
|----------------------------|------------------|------------------------|--|-------|------------------|--------------|-----------------|
| Agricultura | 25 | 177 | 2,178 | 2,355 | 166,733.52 | 239,467.79 | 406,201.31 |
| Manejo de Especies Menores | 8 | 45 | 535 | 580 | 58,121.97 | 109,153.04 | 167,275.01 |
| Manejo de Post-cosecha | 8 | 84 | 1,140 | 1,224 | 91,459.88 | 80,342.60 | 171,802.48 |
| Fruticultura | 2 | 17 | 600 | 617 | 18,178.01 | 7,464.53 | 25,642.54 |
| Industria | 2 | 6 | 160 | 166 | 18,323.50 | 29,517.78 | 47,841.28 |
| Total | 45 | 329 | 4,613 | 4,942 | 352,816.88 | 465,945.74 | 818,762.62 |

De este amplio horizonte de ejecución productiva, se concluye que el proyecto mantiene peculiaridades especiales: en primer lugar, la oferta institucional es muy diferente a las prácticas tradicionales, en donde los fondos ofertados están dispuestos para iniciativas predefinidas, en este caso el destino y tipología de los proyectos lo definen los beneficiarios ejecutores de los mismos; por otro lado, la gestión de los proyectos es producto de un proceso de formulación espontánea que, obviamente, se apoya en la riqueza formativa que el proyecto mismo ha generado desde su fase de promoción y cogestión.

b. Gestión empresarial

Se busca apoyar las instituciones fortaleciendo su capacidad de gestión de acciones concretas que benefician sus usuarios con productos demandados. También se realizan esfuerzos para facilitar coordinaciones y colaboraciones con otras instituciones para resolver necesidades no contempladas en este proyecto.

En el ámbito local, el proyecto de manera indirecta se vincula al desarrollo productivo a través de cajas rurales, grupos solidarios, red de organizaciones locales, pequeñas empresas productoras de semillas (PES) y cooperativas; en cada una de ellas están diseminados los facilitadores y productores participantes en el proyecto.

Las cajas rurales y los grupos solidarios

Ejercen una modalidad de integración, precisamente para ejecutar actividades de ahorro y crédito en forma no convencional; una de las ventajas a través de ellas para el proyecto es el efecto de solidaridad que se desarrolla durante el proceso de inversión y manejo de recursos colectivos; este elemento contribuye a asegurar el retorno del capital invertido y, a la vez, lograr el crecimiento. Estas iniciativas han sido promovidas en la zona por la Asociación de Mujeres Campesinas de Yorito (AMCY), la cual forma parte del CLODEST.

La Red de Organizaciones Locales de Yorito y Sulaco (REDOLYS)

Además de ser una modalidad de organización socio-ambiental que se rige por principios de equidad, coordinación, participación ciudadana, cooperación y concertación, se ha convertido en una instancia microempresarial, debido a que su misión de fortalecer la unidad de sus organizaciones lo prevé mediante funciones de participación en la evaluación y aprobación de proyectos presentados por líderes comunitarios al CLODEST, así como también tomar mucha beligerancia en la definición de condiciones normativas para el manejo de recursos económicos locales e impulsar procesos de gestión financiera y técnica.

Las Pequeñas Empresas Productoras de Semillas (PES)

En la actualidad, la conforman facilitadores y/o productores y sus familiares. Han sido creadas con el propósito de fortalecer la capacidad de las comunidades agrícolas, descentralizar la producción de semillas, apoyar a las instituciones de investigación en la promoción, liberalización y adopción de nuevas variedades, proteger al país con semilla de buena calidad y estimular la diversificación de cultivos. Bajo este propósito también se insertan en la red de servicio de crédito impulsado por el CLODEST y la CIDES.

Cooperativas

Esta modalidad organizativa tradicional ha ganado mucha posibilidad de crecimiento en la zona y está muy bien representada en el CLODEST y en la CIDES; su énfasis es eminentemente productivo; lo interesante de su representación en las instancias de coordinación señaladas, no es únicamente lograr beneficiar a través de crédito a sus

miembros, sino el aprendizaje en el análisis de proyectos, de acuerdo con medidas de rentabilidad y estándares de prevención y cuidado de los recursos naturales.

Lo relevante de la práctica empresarial es que el proyecto no se ha visto en la necesidad de inventar modalidades organizativas que le costarían un tiempo y recurso extra para validar su operatividad, lo interesante del proceso es el aprovechamiento de las estructuras existentes, respetando en cada una su idiosincrasia y visión. Otro punto, es la trascendencia que se ha obtenido en estas estructuras de la infiltración de los facilitadores en todas ellas, para modelar las metodologías de aprendizaje-práctica- aprendizaje, adicionalmente al apoyo financiero puntual brindado.

c. Visión de cadena o enlazamientos sectoriales

Desde su concepción, el proyecto introduce la necesidad de establecer una plataforma que induzca al desarrollo institucional en forma integral. En el transcurso de su ejecución y principalmente a mediados de la segunda fase, el enfoque económico productivo ha tomado mayor beligerancia. Es incipiente determinar enlazamientos propiamente sectoriales en términos productivos; sin embargo, hay acciones precisas que se encaminan hacia ello, por ejemplo, el enlazamiento de las actividades productivas y la comercialización, la concatenación de las fuentes de financiamiento local y la convergencia institucional de difusión e intercambio investigativo.

Enlazamiento de las actividades productivas a la comercialización

Alrededor de las iniciativas productivas que se ejecutan con productores de laderas, también se han establecido eslabones de acopio en puntos estratégicos para cumplir con un triple propósito de abastecimiento en las épocas de mayor escasez, interrelación entre productores para conjuntar las cosechas y enfrentar al mercado con ventajas competitivas y aproximar a las condiciones de superar la inseguridad alimentaria.

Concatenación de las fuentes de financiamiento local

A raíz de la coordinación interinstitucional que se ha generado en los municipios de influencia, se han abierto espacios de discusión entre las fuentes de financiamiento local¹³ sobre los sistemas y políticas de crédito en la subregión de Yoro, área del proyecto, con el propósito de establecer un comparativo de los servicios y calificar la tipología de clientes demandantes y servidos, relacionándolos a las condiciones de la oferta. La concatenación de las fuentes de financiamiento se da al momento de evidenciar el sector productivo que mayormente se está beneficiando y que, a la vez, es el que más demanda servicios (el agrícola), y al momento de consensuar el comportamiento socioeconómico de la zona. Por otro lado, se respaldan institucionalmente

¹³ COSAPSYL: Cooperativa de Servicios Agropecuarios de Sulaco y Yorito Limitada.
CARYOSVIL: Cooperativa Agrícola Regional de Yorito, Sulaco y Victoria Limitada.
FUNED: Fundación Nacional para el Desarrollo de Honduras.
COVILVIL: Cooperativa de Vivienda Luz y Vida Limitada.
COAUNEY: Cooperativa Agropecuaria de Campesinos Unión y Esfuerzo, Yoro, Limitada.
COOPACYL: Cooperativa de Ahorro y Crédito Yoro Limitada.

mediante el acuerdo de establecimiento de una microcentral de riesgos, a través del CLODEST, en donde el centro de documentación ejercerá dicha labor. Este centro se deriva de la estructura organizativa del CLODEST y como microcentral de riesgo se ha propuesto contar con un registro histórico del comportamiento de los beneficiarios frente al crédito en la zona.

Convergencias institucionales de difusión e intercambio investigativo

Prevalcen diferentes momentos de intercambio institucional, no obstante en términos productivos se dan convergencias importantes alrededor de la existencia de los Comités de Investigación Agrícola Local, denominados CIALES, los cuales están integrados por productores y facilitadores locales y cuya misión es validar y difundir tecnologías. Producto de ello el CLODEST y la CIDES apoyan la investigación y el intercambio para con esto aclarar procesos que permiten lograr mayor ingreso en la agricultura y ganadería, disminuir la agricultura migratoria, comprender con datos prácticos la ventaja de evitar los fertilizantes, y evaluar las variedades de cultivo más rentables, entre otras.

4. Enfoque de externalidades

a. Impactos del proyecto en áreas no directamente consideradas en sus componentes

El proyecto ha tenido una visibilidad más allá del medio local en donde se desarrolla. Muchas actividades promovidas por el mismo han sido objeto de demanda por parte de actores no necesariamente vinculados al proyecto, y a los que ha llamado la atención su enfoque metodológico. Por otra parte, se espera que la formación de capacidades locales tenga un impacto diseminador sobre otras zonas.

Por ejemplo, las acciones nacionales que incluyen talleres, foros, asesoría y en donde se conocen y analizan experiencias y promueven acciones básicas de agricultura sostenible, facilitan espacios que trascienden el área de influencia local y generan reflexión sobre el papel de las laderas en la sociedad. Ese papel de facilitador que busca propiciar y desencadenar la movilización del potencial de recursos existentes, para combinar e integrar intervenciones con la participación de múltiples actores, la dinámica entre niveles y entre instituciones de una manera horizontal, generará efectos directos importantes para el desarrollo sostenible y aportará lecciones claves para el futuro de las laderas.

b. Impacto social externo

Bajo el marco de la plataforma institucional-humana, punto de partida para impulsar y sostener procesos de innovación productiva y ambiental, que se logrará a través de la formación de líderes, el fortalecimiento institucional y la promoción de relaciones interinstitucionales, dejará un campo social fortalecido con personas de la localidad, altamente sensibles a su situación y al papel de facilitador que pueden desempeñar, quienes estarán en condiciones de dar continuidad a los procesos iniciados por el proyecto en otras zonas distintas al área de influencia local. En lo que respecta al área de influencia nacional, se ha logrado facilitar espacios de intercambio y reflexión

que están siendo recogidos por otras instituciones que podrán impulsar acciones en contextos sociales distintos y con una visión más moderna de las laderas, haciendo énfasis en su potencial basado en la movilización de los recursos institucionales y humanos disponibles en el ámbito local.

c. Impacto territorial

El horizonte propuesto considera acciones acerca de la construcción de consenso entre los actores claves con respecto a las causas de la erosión y la deforestación en las laderas y sus posibles soluciones, quienes impulsarán la formación o el reforzamiento de organizaciones existentes, con más capacidad analítica, utilizando metodologías participativas; podrán contribuir a crear un marco de políticas para zonas de laderas, así como esquemas institucionales adecuados, impulsando la capacitación, tanto en aspectos organizativos como en enfoques, así como en técnicas para un mejor uso de los recursos naturales en laderas e impulso en el desarrollo local en cuencas seleccionadas.

d. Impacto ambiental

La plataforma de innovación productiva y ambiental que propone facilitar la creación y consolidación de plataformas de innovación en el ámbito local, que impulsen aumentos de productividad y mejoras en el manejo de los recursos naturales, está referido a procesos de innovación productiva y ambiental, con nuevos métodos de experimentación y difusión en los temas de sistemas de producción, prácticas agronómicas, manejo de suelo y agua, diversificación, manejo y aprovechamiento de recursos naturales (agua y bosque), y otras, caracterizada por una participación protagónica de la población, sin duda generará efectos positivos en el ambiente local.

C. MODALIDADES DE INTERVENCIÓN

1. Temporalidad de la intervención

Tabla 27. Fechas claves en la trayectoria del proyecto

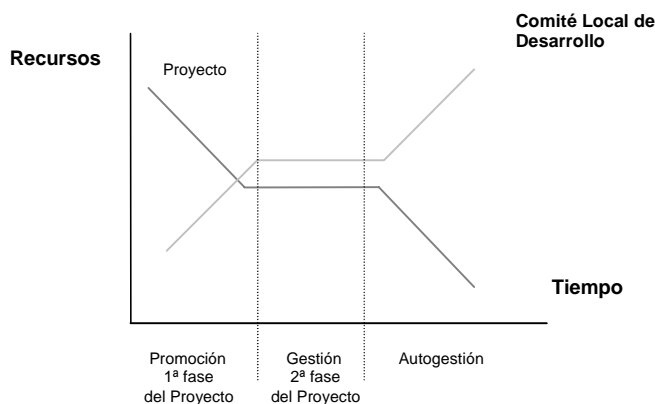
| Resultados/Actividad | Fechas |
|--|----------------------------|
| Inicio del Proyecto | Marzo, 1995 |
| Constitución CDS, Jocoro | Octubre, 1995 |
| Constitución del CDS, Nueva Esperanza | Noviembre, 1995 |
| CLODEST, Yorito | Julio, 1996 |
| CIDES, Sulaco | Mayo, 1997 |
| CONASEL | Septiembre, 1996 |
| COAGRES | Inicia actividades en 1993 |
| Autoevaluación | Julio, 1996 |
| Grupo de Trabajo de Manejo de Recursos Naturales y Agricultura Sostenible en el PCCMCA | Marzo, 1997 |
| CDS, Chacalcuyo/Las Brisas | Agosto, 1997 |
| CDS, San Juan Bautista | Julio, 1997 |
| Primera reunión Comité Asesor | Noviembre, 1996 |
| Jornadas contra las quemas | Enero/Mayo de 1996 |

a. Etapas de apoyo del proyecto al proceso de desarrollo local

Metas por fases

- *Primera fase:* la primera fase se proponía la promoción y abordaje de las acciones de intervención. En ese periodo se lograron realizar numerosos eventos a nivel de seminarios, talleres, giras de campo, entre otros, a nivel regional, nacional y local. En ese marco se logro analizar las causas del deterioro de los recursos naturales en las laderas, la definición de planes de acción y la identificación de acciones colaborativas para enfrentar y superar esos problemas. Aquí se contribuyó a diseminar información relevante sobre la experiencia del proceso de trabajo y metodología desarrollada por el proyecto. Ese papel facilitador y de promoción propició y desencadenó la identificación y movilización del potencial y recursos existentes a nivel local, nacional y regional, que limita el desarrollo sostenible. Así, el proyecto facilita, combina e integra intervenciones a nivel local, nacional y regional con la participación de una amplia representación de actores, en los que cada nivel desempeña un papel relevante.
- *Segunda fase:* la segunda fase se propone el mejoramiento de los medios de vida de los agricultores de las laderas y sus familias, mientras se asegura la sostenibilidad de los recursos naturales y se satisfacen las necesidades de los usuarios de las vertientes de agua proveniente de las laderas, facilitando la creación y el funcionamiento de un sistema permanente de innovación, protagonizado por los habitantes y sus organizaciones, que promueven el uso sostenible de la tierra en las laderas centroamericanas (ver diagrama 3).

Diagrama 3. Etapas del proyecto



Resultados que espera alcanzar el proyecto

- *Plataforma institucional-humana:* bajo un sentido de concepto, se define la creación de una plataforma institucional y humana, como la condición necesaria para impulsar y sostener procesos de innovación productiva y ambiental, que se logrará a través de la formación de líderes, el fortalecimiento institucional y la promoción de relaciones interinstitucionales. Una justificación a lo anterior, se estable-

ce bajo el concepto de que al no existir esa plataforma institucional y humana, los procesos de innovación se volverían dependientes de la iniciativa y ayuda externa, y difícilmente alcanzarían una autonomía y sostenibilidad propia.

- *Plataforma de innovación productiva y ambiental:* se propone facilitar la creación y consolidación de plataformas de innovación en el ámbito local, que impulsen aumentos de productividad y mejoras en el manejo de los recursos naturales; el concepto está referido a los procesos de innovación productiva y ambiental, con nuevos métodos de experimentación y difusión en los temas de sistemas de producción, prácticas agronómicas, manejo de suelo y agua, diversificación, manejo y aprovechamiento de recursos naturales (agua y bosque), y otras. La plataforma de acción se caracteriza por una participación protagónica de productores innovadores, que van adquiriendo la capacidad de gestionar apoyos puntuales de especialistas en campos priorizados por ellos.
- *Plataforma metodológica:* las estrategias y metodologías aplicadas por el proyecto serán sistematizadas permanentemente, generándose un material didáctico y metodológico que, en primer lugar, será utilizado por los participantes como recurso para la reflexión y el análisis. Además, este material será disponible para otras instancias; se apuesta a la construcción de una visión más moderna de las laderas, que hace énfasis en su potencial, basado en la movilización de los recursos institucionales y humanos disponibles en el ámbito local.

2. Mecanismos de puesta en marcha

a. Metodologías de trabajo

Las metodologías participativas son el *fundamento* del proyecto, reconociéndola como un abordaje comprensivo, organizado, sistemático y disciplinado hacia la resolución de problemas. La *estrategia de ejecución* metodológica fue diseñada y se ha aplicado considerando la naturaleza del proyecto, los productos esperados, el tipo de actores a involucrar, dónde figuran los actores en la estructura jerárquica local, qué clase de relaciones sociales existen incluyendo conflictos latentes y activos, y la experiencia de participación de los actores locales.

Los principales ámbitos de aplicación metodológica se concentran en la formación de facilitadores, organización local, ejecución de proyectos productivos, ambientales y en procesos de evaluación. En cada uno de ellos la metodología desarrolla sus propias peculiaridades; sin embargo, la *caracterización general* se identifica a través de los elementos resumidos en la tabla 28.

Desde su perspectiva, los participantes¹⁴ del proyecto en Honduras posicionan la metodología en una categoría diferenciada, avalada de *Calificativos con alta*

¹⁴ David Montes/ Facilitador /productor; Jairo Vimeneta / Tesorero CLODEST/educador; Aura Torres/ Facilitadora /Educatadora; Edwin Domínguez Facilitadora/educadora; Dina Celia Martínez Facilitadora/educadora/ coordinadora comisión de proyectos; Prof Gomez Red de organizaciones locales; Dario Palma Educador/facilitador/productor; Audelia Palma Secretaria CLODEST/facilitadora promotora.

Tabla 28. Caracterización metodológica

| Cualidades | Mecanismos operativos | Abordaje | Finalidad | Control metodológico |
|---|--|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Activa ▪ Participativa ▪ Creativa ▪ Innovadora ▪ Experimental ▪ Informativa ▪ Inductiva a la gestión financiera y técnica ▪ Sistema permanente | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Experiencias vivenciales ▪ Intercambio de experiencias ▪ Giras móviles ▪ Círculos de reflexión y discusión ▪ Dinámicas de grupos ▪ Experiencias vivenciales | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ambiente de confianza ▪ Trabajos en equipo ▪ Planificaciones por objetivos ▪ Negociación de agendas ▪ Desarrollo de proyectos con enfoque de género | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecimiento institucional ▪ Integración organizativa ▪ Desarrollo productivo y conservación de recursos naturales ▪ Transferencia de tecnologías ▪ Ejecución de proyectos en el marco del desarrollo económico ▪ Promoción de la agroindustria rural | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Opiniones externas mediante estudios puntuales y Comité Asesor ▪ Evaluaciones durante el proceso ▪ Acciones observativas por los actores involucrados |

significancia: generadora de capacidad de inversión, transmisora de un aprendizaje social, creadora de compromisos sociales y promotora de una planificación interactiva. *Calificativos con alta significancia*

- *Inversión social:* los participantes del proyecto diseñan sus propias soluciones para el desarrollo de problemas o aprovechamiento de oportunidades. Por ejemplo, ejecución de actividades en protección al medio ambiente, aprobación y rechazo de proyectos, inversiones financieras en el marco organizativo local y transferencia tecnológica y metodológica, entre otras. Al mismo tiempo, existe una interacción directa entre los participantes y los técnicos del proyecto.
- *Aprendizaje social:* los facilitadores, productores, directivos y educadores involucrados en el proyecto manifiestan alcanzar mejores niveles de comprensión alrededor de temas de interés comunitario, problemas locales y la forma de enfrentarlos.
- *Compromiso social:* como participantes, hay libertad de elegir cualquier compromiso, ante contrapartes externos, institucionalidad local y comunitarios; este grado de compromiso es genuino y asegura la sostenibilidad de largo plazo.
- *Planificación interactiva:* la planificación es práctica a diferentes niveles. En primer lugar, a nivel individual, los facilitadores responden a planes personales en donde se pone en práctica el aprendizaje obtenido en los procesos de formación; en segundo lugar se ejerce mediante procesos de planificación por objetivos a nivel del pilotaje principal de la ejecución del proyecto, que lo constituyen el Comité de Desarrollo Sostenible de la Cuenca del río Tascalapa (CLODEST) en el municipio de Yorito y la Coordinadora Interinstitucional para el Desarrollo Sostenible de Sulaco (CIDES). Lo importante de la planificación a estos niveles es la complementariedad institucional y la conveniencia de replantearla cuando las condiciones sean necesarias.

b. Asignación de actores y responsabilidades en el desarrollo del proyecto

- *Identificación de actores:* los actores locales son la *sociedad en general*, integrada en los CDS por organizaciones privadas de desarrollo, los gobiernos locales, organizaciones gremiales, asociaciones campesinas y comunales, sectores sociales, centros educativos, sector público, organizaciones de desarrollo económico, municipalidad, organizaciones no gubernamentales y organizaciones eclesiásticas.
- *Responsabilidades:* el proyecto asume la responsabilidad de asesor el papel de ejecutor adquirido por los CDS bajo una visión compartida. Las acciones de compromiso de los CDS están referidas a la búsqueda de consensos entre las organizaciones e instituciones que facilitan el desarrollo del municipio; la coordinación de acciones y trabajos en beneficio de los municipios de influencia, la priorización de áreas para el manejo y conservación de los recursos naturales, relacionándolos con componentes productivos; la colaboración de contraparte con instituciones y organizaciones en la consecución de apoyo para los proyectos comunitarios; la promoción de valores morales, éticos y espirituales como pilares fundamentales del desarrollo sostenible; el fomento de la equidad en la toma de decisiones; la formación del recurso humano en temas estratégicos a la incidencia educativa y de facilitación, evaluación y aprobación de proyectos presentados por las comunidades y desarrollo de iniciativas de comunicación, capacitación y divulgación con el fin de consolidar la imagen institucional local.

En relación con el equipo técnico, éste es responsable de la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de las actividades del proyecto.

En este escenario se destaca el papel virtual que desempeña el proyecto, con tan pequeño aparato ejecutor y recurso financiero y logra cumplir responsabilidades en los ámbitos nacionales, locales y regionales. Sin embargo, el espacio nacional es muy fértil en este momento para explotarlo, máxime cuando en el tapete de discusión estatal se espera implementar métodos de trabajo innovadores, en tal sentido, dimensionar el proyecto con mayor amplitud territorial y con mayor disponibilidad de recursos aceleraría una incidencia en cadena, local, nacional, regional.

c. Estructura institucional para la ejecución

La ejecución del proyecto integra actividades de *desarrollo local* con nuevas metodologías de intervención, basadas en relaciones colaborativas, *asistencia técnica* para identificar problemas que inhiben la coordinación y prestación de servicios interinstitucionales, acciones nacionales incluyendo talleres, foros y asesoría para discutir experiencias y promover la agricultura sostenible, *acciones regionales*, incluyendo seminarios, intercambios y foros bajo modalidades de colaboración interinstitucional y *diseminación de información* entre una amplia audiencia de personas y entidades interesadas.

El proyecto es coordinado por el Centro Regional Central del IICA, quien asigna un especialista internacional a tiempo completo como coordinador regional. Las diversas unidades especializadas del IICA y particularmente la Gerencia Técnica, participarán activamente proporcionando soporte técnico y metodológico para las dife-

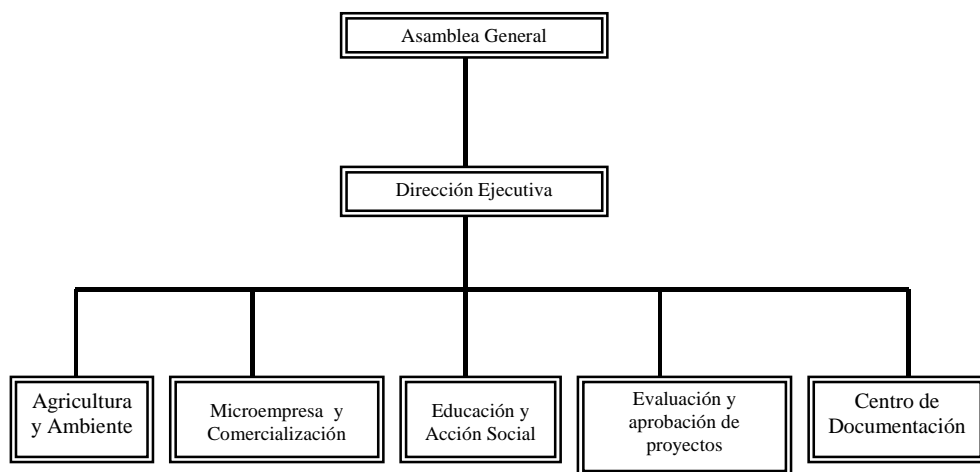
rentes actividades. El soporte técnico y metodológico proporcionado por el IICA como aporte directo al proyecto es en las áreas temáticas: desarrollo institucional, sistematización, seguimiento y evaluación, género y desarrollo, desarrollo microregional, comunicación y educación, ciencia y tecnología.

La agencia de cooperación técnica del IICA en El Salvador es la sede del proyecto. Las agencias de cooperación técnica del IICA en El Salvador y Honduras proporcionan soporte administrativo, instalaciones para oficina y el apoyo institucional necesario para un funcionamiento ágil y eficiente del proyecto.

d. Estructura local CDS como alianza estratégica para la ejecución del proyecto en Honduras

La estrategia del CLODEST y la CIDES consiste en que su estructura operativa, representada por comisiones de microempresa, agricultura y ambiente, educación, evaluación y aprobación de proyectos y centro de documentación, obedece a la demanda de la institucionalidad local; por otro lado, responden a componentes que programas, proyectos u organizaciones externas ejecutan en el área de influencia, de tal forma que alcanzan el soporte técnico que los conduzca gradualmente a una mayor especialidad. El riesgo en la estructura es que se busque la especialización en cada área y se pierda la coordinación horizontal (ver diagrama 4).

Diagrama 4. Estructura organizativa del CLODEST y la CIDES



e. Relaciones institucionales con actores claves

El IICA ofrece, en apoyo al proyecto, un marco institucional que favorece la movilización de experiencias y recursos adicionales, mediante relaciones de apoyo con sus propios proyectos y relaciones colaborativas, con una amplia red de organizaciones internacionales con las cuales mantiene alianzas y convenios de cooperación. También pone a disposición del proyecto la red de agencias de cooperación técnica en América Central y América Latina, las que brindan apoyo administrativo y de infor-

mación sobre experiencias relevantes para cuando el proyecto requiera desarrollar giras e intercambios.

En este orden de ideas, en el ámbito nacional (Honduras), las relaciones del proyecto se establecen a través de la coordinación interinstitucional para la ejecución de acciones colaborativas que apuntan al logro de los productos y el impacto propuesto, y a través de asesorías puntuales a programas y proyectos de acuerdo con la capacidad técnica instalada en el proyecto y generada en el recurso humano meta.

Uno de los mecanismos de mayor aprovechamiento para fortalecer las relaciones son los convenios a nivel local y a nivel nacional. El propósito implícito de éstos, ha sido explicitar un compromiso, evidenciar la colaboración a diferentes niveles, generar cultura de compartir responsabilidades y aprovechar los recursos.

Como convenios nacionales comparecen los firmados entre el Proyecto IICA Holanda y el Programa de Apoyo a los Pequeños y Medianos Campesinos en Olancho (Prolancho), Proyecto de Desarrollo del Sur Occidente (PROSOC) y Escuela Panamericana Zamorano. Los convenios locales se han firmado entre el proyecto, el CLODEST y la CIDES; entre el proyecto y beneficiarios individuales, para constituirse como parte del fondo revolvente para la ejecución de proyectos productivos. Como vínculos únicamente de coordinación y asesoría se han establecido con la Coordinadora Nacional de Agricultura Sostenible en Laderas (CONASEL).

La CONASEL¹⁵ fue creada a mediados del año 1996 con el fin de constituirse en una instancia coordinadora de análisis y reflexión en materia de agricultura sostenible en laderas y a la vez para optimizar los recursos humanos, materiales y financieros destinados a mejorar la calidad de vida de la población que practica actividades agrícolas en las laderas, a través de las instituciones que la conforman.

Referente al Programa Prolancho éste es regido según convenio de financiación entre la comunidad Europea y el Gobierno de Honduras; inició sus operaciones a inicios del año 1997 en 17 municipios del departamento de Olancho, zona central de Honduras. El proyecto ejecuta un componente Cooperación Campesina el cual concentra su acción en la sostenibilidad de 17 Asociaciones de Servicios Comunitarios (ASC) organizadas alrededor de la gestión de Fondos de Apoyo a Iniciativas Locales

¹⁵ El proyecto IICA/Holanda/Laderas, a la par de la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH), FAO, SNV, la Secretaria de Agricultura y Ganadería y PASOLAC entre otras, desde su constitución se convirtieron en aliados estratégicos de la CONASEL. En la actualidad, la decidida participación institucional en la organización y coordinación ha logrado aglutinar a un total de 57 organizaciones públicas, privadas, no gubernamentales entre otras, logrando con ello ejecutar acciones de trascendencia como ser la institucionalización de un Foro Nacional de Agricultura Sostenible anualmente, el cual es un escenario propicio para que los diferentes actores involucrados en la problemática ambiental, económica y social de las laderas, expresen abiertamente sus opiniones y se deriven importantes conclusiones y recomendaciones que permitan mejorar el proceso de formulación y ejecución de políticas orientadas a lograr el bienestar de la población, en el marco de la equidad en la distribución de los beneficios y de la sostenibilidad de los recursos naturales. Otro papel protagónico es el fortalecimiento interinstitucional en el ámbito de capacitación, sistemas de información, coordinación y seguimiento bajo la convergencia de socialización de planes interinstitucionales para las ejecuciones conjuntas.

(FAIL). En este propósito Prolancho conjunta esfuerzos con el Proyecto IICA/Holanda/Laderas para lograr el fortalecimiento organizacional y gerencial. Las ASC pretenden contar con sus directivas capacitadas en forma intensiva, para poder asegurar la gestión de cartera de iniciativas FAIL y brindar servicios de apoyo que necesitan los grupos afiliados. Este acompañamiento requerido es asumido en cierta proporción por el Proyecto IICA/Holanda/Laderas apoyando la capacitación de líderes de dichas asociaciones.

En lo que respecta al proyecto PROSOC, se ubica en los departamentos de Intibucá y La Paz y el departamento de Valle, se plantea como objetivo fundamental apoyar los procesos de organización y participación comunitaria de la población objetivo, con miras al mejoramiento de las condiciones de vida de los asociados. Para lograr el proyecto idéntico, tres componentes básicos: desarrollo comunitario, inversiones y servicios de apoyo a la producción y servicios financieros comunitarios. Para la ejecución del componente de desarrollo comunitario, PROSOC ha establecido un convenio de colaboración con el proyecto IICA/Holanda/Laderas para transferir la experiencia en la formación de líderes generada por el proyecto en su zona de influencia.

No obstante, a *nivel local* está directamente vincula al CLODEST, en el municipio de Yorito y a la CIDES en el municipio de Sulaco, el primero creado con el propósito de ser un espacio de coordinación, concertación y consulta, en un concepto ampliado que involucra a todos los actores y sectores de la cuenca del Río Tascalapa; la segunda creada para hacer converger las acciones de desarrollo del municipio de Sulaco, enmarcadas en un plan consensuado y coordinado, para evitar la duplicidad de esfuerzos y potenciar la capacidad de los recursos económicos y humanos disponibles en las instituciones, organizaciones, programas y proyectos.

A *nivel regional*: las relaciones se han establecido con las organizaciones locales salvadoreñas vinculadas al proyecto IICA/Holanda/Laderas en el área de influencia del mismo, mediante actividades de intercambio para fortalecer aspectos tecnológicos, metodológicos, organizativos y colaborativos.

En conclusión, la plataforma de relaciones del proyecto le ha creado imagen institucional al IICA como institución, al proyecto mismo y a la región. Sin duda, el mayor ímpetu de las acciones son locales, por tanto el esfuerzo deberá continuar hacia el logro de incidencia a nivel nacional.

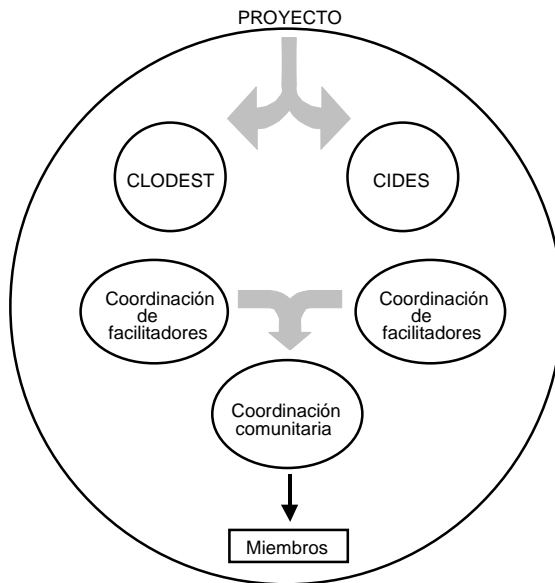
f. Sistemas de comunicación y manejo de información

El proyecto facilita la aplicación de metodologías que facilitan la descripción, la reflexión, el análisis y la documentación, de manera continua y participativa, de sus experiencias. Se dedica especial énfasis a los aspectos relacionados con los factores que inciden en el manejo sostenible de las laderas, entre ellos: aspectos políticos, metodologías participativas, mecanismos de colaboración interinstitucionales, relaciones de género y procesos de innovación. La diseminación de la información y la experiencia del proyecto se dirigen a través de canales regulares, foros, seminarios regionales, cartera de proyectos, eventos colaborativos de organizaciones públicas y privadas.

En el ámbito local (Honduras): el proyecto IICA/Holanda, como uno de los pocos proyectos en Honduras, reúne características importantes alrededor del tema “información”. Es básico destacar que los actores del proyecto son *generadores* de información, mediante la participación en análisis de problemáticas locales, investigación sobre temas de interés (por ejemplo: impacto de las campañas “no a la quemadas”), identificación de proyectos rentables y benignos a la protección de medio ambiente, análisis sobre cultivos y formulación de proyectos conjuntos, entre otros. Se suma a esto una alta fortaleza del sistema de información, a través del *intercambio de las experiencias sistematizadas*, existe cultura dentro del proyecto de conocer los avances, resultados de las reflexiones, hallazgos importantes, los cuales circulan a nivel de las instancias de coordinación institucionalizadas a nivel local.

La estrategia de difusión de información aprovecha espacios públicos como los promovidos por la CONASEL, el PRONADERS, talleres con proyectos estatales, espacios de capacitación privada con organizaciones de desarrollo y otros. La comunicación interna del proyecto está eslabonada, primeramente por un *punto de partida*, constituido por el cuerpo directivo de las organizaciones locales (CDS) y en segundo lugar por los enlaces estratégicos en cada una de las comunidades de influencia.

Diagrama 5. Flujo de información



El sistema de información ha sido uno de los vehículos que le ha generado al proyecto mayor valor agregado a sus metodologías. Sin embargo, es necesario ampliar el marco de la colaboración interinstitucional para avanzar al ritmo de las experiencias que se van generando, por ejemplo con los convenios Prolancho, Prosoc, experiencias productivas, el impacto sobre el déficit institucional y otras que permitan visibilizar el papel de la institucionalidad.

D. GESTIÓN

1. Replicabilidad

El énfasis de la replicabilidad y la sostenibilidad del proyecto se analizan desde la perspectiva de cuánto los *beneficios* se pueden mantener en el tiempo. Las *condicionalidades* específicas que hacen proceder estos beneficios, se circunscriben horizontalmente durante sus dos fases de ejecución: *el protagonismo de un equipo ejecutor genuino-centroamericano*, por lo cual es un recurso que capitaliza y retribuye su experiencia en el ámbito local, *un programa con costos relativamente moderados*—la carga fija es igual aún cuando los beneficios trascienden y no es burocrático—, *también el recurso ha mantenido estabilidad*, éste último conlleva a mantener una visión compartida.

- *Los elementos de replicabilidad*: se identifican a nivel de las metodologías formativas, la modalidad organizativa local (Comités de Desarrollo Sostenible) y la transferencia de tecnologías.
- *A nivel de metodologías formativas*: es replicable el manejo de herramientas metodológicas, la modalidad de aprendizaje-acción-aprendizaje y el proceso de capacitación gradual, a través de la organización de facilitadores como plataforma de canalización sugerida. En Honduras, en el marco de convenios interproyectos, el equipo técnico replica el programa de formación en el área de influencia del Prolancho y PROSOC.
- *A nivel organizativo*: los CDS han afirmado validarse como modalidad de convergencia local. En el caso de Honduras, el CLODEST y la CIDES se han convertido en la máxima instancia de modelaje del consenso local tanto para el sector privado, estatal formal y no formal. Una característica alta de su posicionamiento es la permanencia de las organizaciones y el protagonismo local en los temas ambientales a pesar de la diferencia en sus intereses. Desde ya imputan valores de réplica en la zona occidental del país en el marco de ejecución de acciones de desarrollo del Servicio de Cooperación Holandés (SNV).
- *Transferencia de tecnologías*: la dinámica constante de intervención del proyecto, mediante la práctica de intercambios locales, nacionales y regionales, ha sido un mecanismo valioso para lograr la transferencia de tecnologías agrícolas ambientales. En Yorito y Sulaco la mayoría de los facilitadores/productores asistidos por el proyecto han logrado cierta estabilización en las parcelas cultivadas, con el consiguiente efecto de reducir la agricultura tradicional que tanto ha perjudicado al medio ambiente¹⁶.

¹⁶ Aún el cultivo de granos básicos resulta importante para el consumo; sin embargo, el carácter innovador que imprime el proyecto avisa cierta tendencia a que estos sean sustituidos por cultivos perennes que, como el café, son más rentables y representan más la vocación del suelo de laderas, además favorecen la conservación de las nacientes de agua y del bosque. Aún el mantener los granos básicos se hace bajo la expectativa de productividad. Por otro lado, se han adoptado prácticas de agricultura sostenida en laderas; el 60% ha dejado la práctica tradicional de la quema, y la mitad incorpora rastrojo al momento de preparar el suelo. De tal forma que el sentido de transferencia es generado por la prueba del beneficio que las tecnologías y las prácticas retribuyen a sus medios de producción.

2. Sostenibilidad

a. Sostenibilidad desde el conocimiento local

Desde el análisis de los facilitadores e integrantes del CLODEST y de la CIDES¹⁷ en Honduras, quienes constituyen el recurso clave en la ejecución del proyecto, la sostenibilidad está fundamenta en los siguientes elementos:

| | |
|---|---|
| Visión: | Se ha institucionalizado en el área de influencia la colaboración entre personas e instituciones, el trabajo en equipo y la innovación en las acciones para, gradualmente, lograr mejorar la calidad de vida. |
| Participación: | El proyecto ha hecho énfasis en desarrollar el voluntariado comunitario y la vocación de servicio. |
| Organización: | Existe una definición clara de funciones y papeles entre los distintos actores vinculados al proyecto: facilitadores, productores, organizaciones locales |
| Administración: | Se promueve la administración de los recursos naturales, humanos y financieros en forma eficiente y con transparencia. |
| Responsabilidad: | Los actores involucrados se identifican con los procesos y asumen compromisos. |
| Desarrollo de capacidades locales: | Los procesos promovidos son orientados a desarrollar capacidades hacia la solidaridad y la autogestión comunitaria con actores locales. |
| Sostenimiento financiero: | El enfoque de ejecución de proyectos a través de un apoyo técnico y financiero busca la retribución de los beneficiarios a fin de mantener una dinámica revolvente. |
| Enfoque hacia el recurso humano: | La estrategia medular de trabajo es con el recurso humano y para beneficio del recurso humano. |

b. Indicadores de sostenibilidad que garantizan la continuidad de los beneficios generados por el proyecto

De acuerdo con las mediciones de avances y a la perspectiva local los visos de sostenibilidad del proyecto se concretan en los comités de desarrollo sostenible (CLODEST/CIDES/Honduras), el Fondo Rotatorio o de Inversión para Proyectos, los proyectos innovadores, el liderazgo de los facilitadores y productores y las tecnologías y metodologías innovadoras introducidas.

c. Escenario de retiro de los CDS, al final de la ejecución

El abordaje de entrada del proyecto, desde el inicio, se ha complementado con una estrategia de salida, mediante el mercadeo constante de generar conciencia sobre la

¹⁷ Análisis en jornadas de consulta con actores del proyecto en los municipios de Sulaco y Yorito.

continuidad de las acciones al término del mismo. Actualmente, el pilotaje principal constituido por los (CDS) ejecutan una plataforma estratégica que busca prevenir la continuidad de los beneficios, a través de las siguientes acciones:

- *Planificación por objetivos*: institucionalización de la planificación por objetivos a nivel de las instancias que convergen en los CDS, con el fin de garantizar que se estructuren los intereses para ser catalizadores de una agenda local de fortalezca la institucionalidad
- *Legalización de los CDS*: el CLODEST/CIDES/Honduras, han concertado desarrollar un proceso de legalización a través del cual obtengan su personería jurídica, que les permita ejecutar acciones de gestión y alianzas a nivel local, nacional e internacional. No obstante, el proceso busca avalarse por una oferta, y ésta es producto de una masa crítica motor, alcanzada por el fortalecimiento de las capacidades.
- *Reacondicionamiento de políticas y normas de crédito*: en la actualidad, las políticas de crédito han sido manejadas bajo condiciones subsidiadas, con el propósito de desarrollar una cultura de respuesta hacia el pago de los fondos prestados. Sin embargo, a fin de garantizar que el fondo sea sostenible gradualmente, se ejecutarán cambios en las políticas de crédito hasta establecer un nivel de carga impositiva que haga crecer el nivel financiero pero con condiciones de alcance para los que acceden a él.
- *Gestión de proyectos*: se han cogestionado actividades y apoyos puntuales con el CLODEST y la CIDES, no obstante el proyecto tiene como meta que estas organizaciones por si solas sean gestoras y ejecutoras de iniciativas que beneficien a la población y la vez fortalezcan institucionalmente sus estructuras.

3. Institucionalización

a. Formas de organización generadas por el proyecto

Situación organizativa de partida

En el año 1996, el gobierno de Honduras, a través de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, concluyó la fase de traspaso de un proyecto de alta envergadura en la subregión de Yoro¹⁸ (Proyecto DRI/Yoro), el cual que había sido ejecutado a través de cuatro fases entre los años 1984 y 1996, con la colaboración de siete instituciones nacionales con la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), como colaboración extranjera.

En el marco de acción del DRI/Yoro, la población meta participante es de aproximadamente 23 mil personas, a través de 270 organizaciones, integradas por la Asociación de Productores de Yoro (APAY), la Asociación de Mujeres Campesinas (AMCY), siete cooperativas regionales de servicios, cinco asociaciones ecológicas, 27 patronatos comunales y 229 grupos de base. El abordaje final del proyecto se

¹⁸ La subregión incluía los municipios de Victoria, Negrito, Yoro, Yorito y Sulaco, estos dos últimos zonas de influencia del proyecto IICA/Holanda/Laderas.

ejecutó mediante los componentes de agricultura sostenible, desarrollo empresarial y desarrollo social.

Ante este contexto, se establece la primera fase del Proyecto IICA/Holanda/Laderas, en dos municipios de la influencia del DRI/Yoro, con el propósito de ayudar a desarrollar políticas, marcos institucionales de trabajo, mecanismos organizacionales y capacitación del recurso humano, que promueva el uso de tierra sostenible en las laderas de Centroamérica.

De los cinco resultados propuestos, dos inclinan especial atención a la organización, planteando impulsar consenso entre actores principales y desarrollar organizaciones más analíticas, participativas, interactivas y efectivas, cuya operativización ha tenido lugar a través de planes de acción, diagnósticos institucionales, organización de instancias interinstitucionales, difusión de experiencias y seminario-talleres de análisis de políticas.

b. Evolución organizativa y acciones de institucionalización del proyecto IICA/Holanda/Laderas

Reconociendo el avance organizativo local alcanzado, y considerando la filosofía del proyecto de potenciar la institucionalidad local, se identifica la necesidad de establecer un foro de diálogo entre el Estado y la sociedad que, a la vez, fortalezca la capacidad de propuesta y administración local.

En tal sentido, surge la iniciativa de oficializar la integración de un Comité de Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río Tascalapa (CLODEST) y una Coordinadora Interinstitucional de Desarrollo Sostenible de Sulaco, hoy representadas por las corporaciones municipales, sector privado, público, no gubernamental, eclesiástico, formal e informal, cuya misión básica es contribuir al desarrollo sostenible y compartido del municipio; para ello, ha integrado personas, acciones, tiempo y recursos dentro de una misma visión estratégica y cooperativa, lo cual ha conducido a reducir los esfuerzos dispersos y fragmentados, y la vez a estimular una mentalidad de ciudadanía basada en la participación popular, respeto, solidaridad y prácticas democráticas¹⁹.

La facilitación y el acompañamiento del proyecto al proceso de institucionalización ha logrado crear metodologías que fortalecen la creación de la institucionalidad propia en el terreno, se han incorporado prácticas demostrativas de experiencias en zonas donde ha predominado el fracaso, se han evitado acciones de proyectos a nivel local que no convergen con la institucionalidad, se ha validado el concepto de potenciar y aprovechar la institucionalidad local, aún cuando es imperfecta y contradictoria, sin crear nuevas instituciones, se ha incorporado el aspecto económico a lo institucional, a través de la administración de un fondo rotatorio.

4. Seguimiento y evaluación

El seguimiento y la evaluación sobre la marcha del proyecto reviste una acción clave para analizar e influir la toma de decisiones durante el desempeño. Algo trascendente

¹⁹ Cita: Negociación y Colaboración, Byron Miranda.

en el proyecto es que todos hacen seguimiento en diferentes niveles y de diferentes tipos, sea de resultados, de actividades, de carácter operativo o de carácter estratégico. Los instrumentos de referencia son los planes operativos y el marco lógico, aunque para su profundidad de análisis el proceso se vincula a la interacción de los factores sociales, psicológicos, religiosos, ambientales y culturales que influyen en la población meta. El sistema se ejecuta a través de los siguientes componentes:

- *Evaluaciones a través de un comité asesor independiente*: son espacios de reflexión que se ejecutan alrededor de un tema vital sobre la experiencia del proyecto, con la participación de recurso especializado y los participantes del proyecto. Este proceso, practicado cada 18 meses, con costos relativamente bajos, dado que integra recursos institucionales interesados en potenciar el aprendizaje, genera un libre debate donde los resultados se convierten en publicaciones que sirven de apoyo a la gerencia del proyecto en sí, y de soporte a la experiencia de otros proyectos a nivel local, nacional o regional.
- *Autoevaluaciones*: reflexiones y discusiones regulares, a través de seminario-talleres. Los intercambios de experiencias y las reuniones de comités interinstitucionales son los espacios en los cuales se establecen círculos de discusión sobre los avances, funcionalidades y disfuncionalidades en el marco de ejecución del proyecto.
- *Evaluaciones cualitativas de campo*: éstas son conducidas como parte de las actividades de asistencia técnica. El proyecto en Honduras, con el propósito de conocer la receptividad de las tecnologías y metodologías puestas en práctica, ejecuta acciones de evaluación vía consulta directa a participantes: por ejemplo, en los municipios de Sulaco y Yorito, se realizó una consulta sobre la campaña contra las quemadas, la cual pretendía, además de conocer el impacto cuantitativo de las mismas, entender los efectos e impactos sociales a nivel de participantes del proyecto, de la sociedad y la institucionalidad local.
- *Evaluación externa*: la cual se hace con participación de representantes del gobierno de Holanda y contrapartes del proyecto en Honduras. La evaluación está sujeta a los lineamientos y procedimientos establecidos por las organizaciones financiadoras.

a. Estándares de calidad y autoevaluación

El instrumento de marco lógico plasma los estándares esperados para cada uno de los productos que el proyecto espera alcanzar, considerando la dimensión de tiempo de ejecución del proyecto, las condiciones de partida con la población meta y el territorio de influencia. La retroalimentación de los estándares está dado de acuerdo con el sistema de informes establecido por el IICA.

E. IMPACTO

El análisis de valoración de impacto del proyecto en Honduras se focaliza en los logros obtenidos frente *al capital humano, capital social, capital físico y capital natural*, con directa vinculación a los productos propuestos en la plataforma institu-

cional y humana, plataforma de innovación para aumentar la productividad y nueva plataforma metodológica.

1. Logros del proceso de construcción de una plataforma de innovación institucional y humana

a. Mayor participación en los núcleos organizativos: nivel familiar, grupal y comunitario

- *Familiar*: se ha logrado incentivar y facilitar la participación de los miembros de la familia en función de sus capacidades actuales y potenciales. Se evidencia que, en forma conjunta, identifican su problemática y definen proyectos socio-productivos. Los planes de inversión de los proyectos financiados integran acciones que impulsan la distribución de tareas de todos sus miembros bajo, el enfoque de sistema de producción familiar²⁰.
- *Grupal*: la formación alcanzada por los facilitadores y productores ha ido permeando en su desarrollo personal hasta producir la disposición de trascender el aprendizaje a otros miembros de la comunidad; en este sentido, han aprovechado los nexos organizativos existentes mediante los CIAL, los comités de organizaciones locales y otros, para proponerse metas grupales, de reforestación de fuentes de agua, jornadas de intercambio sobre uso de determinadas prácticas en parcelas pilotos, demostraciones de variedades incorporadas no tradicionales y también organización de actividades puntuales como campañas contra las quemadas y otros²¹.
- *Comunitario*: el CLODEST y la CIDES, como representantes de las distintas agrupaciones de la comunidad, se han convertido en canalizadores de las demandas de servicios de desarrollo ante las instituciones, se están desempeñando como instancia de concertación de demandas, coordinadoras de la oferta y canalizadoras de recursos.

Un impacto importante es que su estructura ha trascendido en función de las expectativas comunitarias, es decir, existen comisiones para el área de educación, salud, microempresa y comercialización, agricultura, ambiente y proyectos, cada una fungiendo de acuerdo a los intereses para los cuales fue creada.

b. Posicionamiento del liderazgo local

El recurso humano formado, ha logrado establecer posiciones de liderazgo en las distintas organizaciones locales²², aprovechando para ejecutar acciones participativas, conducir consensos, imprimir cambios de conducta y de comportamiento, trabajar en equipos y, sobre todo, poner en práctica las metodologías aprendidas. Ejemplo de casos concretos son los conflictos enfrentados por facilitadores y por la institucionalidad local contra fuerzas promotoras de la explotación del bosque (madereros),

²⁰ Algunos ejemplos: el caso de Cesar Romero, David Montes/Yorito.

²¹ Caso de Bernardo Hernández y Andres Ramírez/Quebrada Vieja/Yorito.

²² Red de organizaciones Locales, Asociación de Mujeres de Yorito y Sulaco, CIAL, Asociación de Ciales (ASOCIALES).

en los cuales han logrado posicionar su liderazgo hacia el beneficio comunitario; por otro lado, en el establecimiento de normatividad para cuencas importantes productoras de agua, establecimiento de redes de solidaridad durante presencia de fenómenos naturales (Micht) y para la construcción de proyectos de agua potable, entre otros.

c. Incidencia de la formación humana en el gobierno municipal (alcaldía municipal)

El proyecto ha logrado vincular recursos humanos catalogados como políticos(as) locales a los procesos de formación, quienes en la actualidad se desempeñan en puestos de liderazgo y dirección²³. Esto ha conllevado a que, a nivel de corporación, exista sensibilidad y comprensión de la finalidad que busca el proyecto en la región.

En otro orden de ideas, la formación ganada a nivel local y la coordinación interinstitucional, ha inspirado a contar con planes estratégicos que vislumbran el beneficio colectivo en diferentes dimensiones: ambiental, económico productivo, educativo y social entre otros, este marco de acción ha permitido que la población, a través de su institucionalidad, sea menos demandante de la oferta municipal y más autogestora de alternativas para resolver sus propias necesidades.

Así mismo, dado que la Corporación misma es parte del engranaje de coordinación local, el accionamiento conjunto con el CLODEST y la CIDES le ha abierto espacios de colaboración diferentes a los tradicionales; por ejemplo, no es norma casual que la corporación ejecute mecanismos de apoyo en forma directa al sector productivo; sin embargo, en el marco de colaboración interinstitucional, ha logrado intervenir como decisor de las inversiones productivas solicitadas por los productores, a través de los fondos rotatorios establecidos.

d. Corresponsabilidad municipal e interinstitucional en la sostenibilidad de las instancias de concertación local

Las autoridades municipales de Yorito y Sulaco han comprendido la importancia de la alianza estratégica con los actores locales. Producto de ello, la Corporación de Yorito ha autorizado la asignación de un espacio físico adecuado para el funcionamiento del CLODEST, cuya instalación le ha investido de una posición funcional y, a la vez, le ha permitido establecer una presencia local, facilitar el mayor acercamiento con los actores, centralizar la información y necesidades locales, facilitar la asesoría presencial cuando es requerida y otros.

El CIAT, como miembro del equipo de apoyo de la Coordinación Local, ha dispuesto el financiamiento de tres recursos humanos clave para el desempeño eficiente del CLODEST: un asesor del área socio-productiva, un recurso de apoyo operativo, y un recurso para el área de centralización documental local.

e. Fortalecimiento educativo

La responsabilidad educativa a nivel primario en los municipios de Yorito y Sulaco

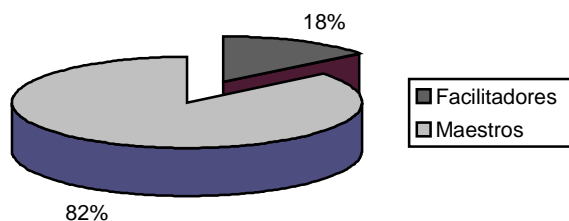
²³ Se han desempeñado como participantes activos del proyecto actual la alcaldesa de Yorito, candidata a alcaldesa de Yorito, regidora actual de Yorito.

descansa en un total de 113 maestros, de los cuales el 19% pertenece al grupo de facilitadores en proceso de formación por el proyecto IICA/Holanda/Laderas (ver tabla 29).

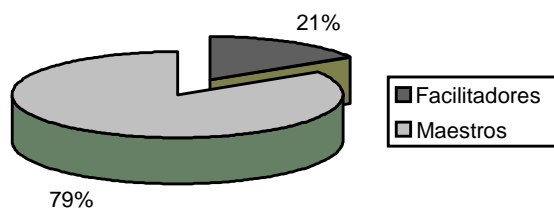
Tabla 29. Participación de atención a los maestros. Municipios de Yorito y Sulaco

| Municipio | Maestros atendidos por el proyecto ²⁴ | Número total de maestros | Cobertura |
|-----------|--|--------------------------|-----------|
| Sulaco | 11 | 61 | 18% |
| Yorito | 11 | 52 | 21% |
| Total | 22 | 113 | |

Gráfica 15. Maestros atendidos y no atendidos en el municipio de Sulaco



Gráfica 16. Maestros atendido y no atendidos en el municipio de Yorito



Hasta la fecha, los mecanismos de formación practicados, talleres e intercambios de experiencias enlazados a planes de compromiso personal, profesional y comunitario, han desencadenado en los participantes una consolidación del liderazgo, visión de futuro, mayor sensibilidad social, trabajo en equipo, compromiso comunitario, manejo de información y han profundizado el proceso de innovación tecnológica mediante la ejecución de proyectos.

En consecuencia, este fortalecimiento ha incidido en el sistema educativo local beneficiando a 1000 escolares aproximadamente, mediante la nueva gestión de ense-

²⁴ Facilitadores.

ñanza con prácticas y métodos participativos y reflexivos (aprender haciendo), valoración integral de el(la) niño(a), énfasis en la sensibilización y protección de los recursos naturales, desarrollo del potencial de liderazgo y sentido innovativo.

f. Legitimización del proyecto en ámbitos importantes

El proyecto ha desempeñado un papel de asesor en la Coordinadora Nacional de Agricultura Sostenible en Laderas, la cual en la actualidad, aglutina a un total de 57 organizaciones públicas, privadas, ONG, y su papel principal se orienta a la investigación y a la generación de foros de concertación sobre los avances y experiencias nacionales e internacionales en el marco de la sostenibilidad de agricultura de laderas.

Por otro lado, Honduras está inclinado la mirada hacia el establecimiento de nuevos horizontes para un cambio de la perspectiva del desarrollo. Ante este contexto, se han iniciado encuentros nacionales²⁵ con participación internacional con el fin de ir construyendo una plataforma de pensamiento consistente con la realidad nacional. Ante esta iniciativa, el proyecto IICA/Holanda también se ha particípe trayendo a la mesa de discusión su experiencia alcanzada en superar el margen del déficit institucional en los distintos niveles de la sociedad.

g. Colaboración interinstitucional

Un alto valor agregado le genera al proyecto la ejecución de iniciativas de sistematización conjunta con proyectos, organizaciones del Estado, instituciones privadas, organizaciones locales sobre temas, eventos y experiencias que potencian el conocimiento técnico y local.

2. Logros en el establecimiento de la plataforma metodológica

a. Empoderamiento metodológico

Evidencias concretas señalan que miembros facilitadores del proyecto dirigen hoy encuentros nacionales promovidos por los Comités de Investigación Agrícola a nivel nacional (CIALES), dentro de un marco de colaboración interinstitucional y local.

b. Incidencia metodológica en la intervención de desarrollo rural del Estado (relacionamiento con proyectos de alta envergadura)

El Programa de Apoyo a los Pequeños y Medianos Productores de Olancho (Prolancho) y el Proyecto de Desarrollo Rural del Sur Occidente (PROSOC) conociendo los rendimientos metodológicos alcanzados por el proyecto, han puesto en marcha un programa de formación de líderes locales en el marco de sus componentes, para potenciar capacidades y consolidar las estructuras organizativas. La ejecución del programa está conducida en forma colaborativa entre los proyectos estatales y el IICA/Holanda/Laderas.

²⁵ Encuentro Internacional Ruralidad Sostenible basada en la participación ciudadana (13 al 15 de octubre, 1999).

c. Fortalecimiento en la toma de decisiones

Bajo la plataforma de coordinación y consenso interinstitucional, a través de la CIDES y el CLODEST, ya existe mayor solidez en las decisiones locales se practican mayores espacios de discusión y reflexión, mediante reuniones periódicas.

3. Logros en la plataforma de innovación para incremento de la productividad y cuidado de los recursos naturales

a. Sensibilización al cuidado de los recursos naturales

Las organizaciones locales, los facilitadores y productores, se han convertido en fuerzas beligerantes en la defensa del bosque que está en riesgo por los depredadores. Las acciones que legitiman su compromiso son la denuncia constante ante las autoridades competentes, la vigilia organizada a nivel de comunidades y el combate de prácticas inadecuadas en la protección del suelo.

b. Recuperación ambiental mediante la reducción en el uso de prácticas de deterioro del suelo

El CLODEST y la CIDES, como máximas entidades locales y con la asesoría del proyecto han procurado que en cada una de las acciones que emprendan los beneficiarios se utilicen criterios básicos de conservación del suelo tales como: prácticas adaptables al grado de pendiente, minimización en el uso de agroquímicos, promoción de la producción orgánica —particularmente en fincas de café— no privilegio del monocultivo sobre los sistemas de diversificación, utilización de tecnologías alternativas, análisis cuidadoso de las tecnologías existentes y prevención para el no uso extensivo de pastos, entre otras.

Una evidencia en los últimos años, en los municipios de influencia, es la reducción de la práctica de quema. Mediante una encuesta realizada a una muestra significativa, a mediados del año 2000, se concluyó que el 60% de los encuestados han logrado conciencia hacia la no quema, aproximando la contribución de regenerar a un total de 1,500 manzanas de terreno. Más que una estadística, es la valoración de la población puesta de manifiesto mediante las opiniones siguientes: “la práctica de las quemas destruye la materia orgánica, se secan las fuentes de agua, se pierde el pasto y, como productores, buscamos incorporar la práctica de rastrojo”.

c. Cobertura e innovación productiva con equidad de género

Se han establecido un total de 45 proyectos productivos (cultivos agrícolas/granos básicos y café, crianza de especies menores, fruticultura, manejo postcosecha e industria) en un total de 17 comunidades, lo que significa una cobertura del 40% para un total de 329 beneficiarios. Los proyectos están reactivando la economía familiar y generando empleos locales durante el proceso de cultivo y de cosecha. La suma de ellos está contribuyendo con la seguridad alimentaria de 4,613 beneficiarios (directos e indirectos).

d. Movilización de recursos locales e institucionales

La ejecución de proyectos productivos es un esfuerzo conjunto entre los beneficiarios y el proyecto IICA/Holanda/Laderas y el CIAT; la movilización de recursos económicos locales asciende a un 65% y un apoyo externo de 35%. Este comportamiento pone en perspectiva la garantía de sostenibilidad de los proyectos.

F. LECCIONES APRENDIDAS. PRINCIPALES LECCIONES

1. Las seis lecciones más importantes del proyecto

a. Primera. La vía para incidir en la agenda nacional de políticas

El carácter interactivo del proyecto, y particularmente del IICA —institución ejecutora y administradora del mismo— más la estrategia de aproximar propuestas a través de acciones de promoción con otras organizaciones, permitieron crear espacios de análisis de necesidades y, sobre todo, de la problemática esencial de las laderas.

Contiguo a este esfuerzo, se crea un foro amplio de convergencia en Honduras, la Coordinadora Nacional de Agricultura en Laderas (CONASEL), de la cual el Proyecto IICA/Holanda es miembro asesor. Este foro de convergencia, basado en la participación pública y privada, ha posibilitado que la agenda del gobierno considere iniciativas más amplias y de mayor cobertura sobre el tema. Derivado de la participación y de la representación del Estado en estos espacios, se ha creado el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS).

Esto indica que, en la medida en que más se posibilitan espacios reflexivos, mayor es la oportunidad de obtener aliados e incidir en la política del Estado.

b. Segunda. Entrada desde la institucionalidad local

El proyecto IICA/Holanda/Laderas significa un nuevo estilo de gestión institucional a nivel regional. Se habla de *nuevo estilo* debido a que el propósito del ingreso local, nacional y regional es el de reforzar, primeramente, la condición institucional (estructuras, valores, consensos políticos, intereses y motivaciones de los actores) y, derivado de ello, mejorar las condiciones de vida de la población, a diferencia de proyectos tradicionales en los cuales la llave de ingreso es la promoción de la producción, productividad y conservación del ambiente, así como la creación de organizaciones, y el énfasis en la atención a mujeres, entre otros. Sin embargo, el proyecto IICA/Holanda parte de la evidencia de que el déficit institucional es la principal causa generadora de iniquidades y desequilibrios que reproducen la pobreza y la degradación del ambiente; en tal sentido, *apunta al tejido social, a la valoración de las acciones cooperativas, conjuntas e integra sectores con diferentes intereses*.

Con el avance del proceso desencadenado bajo este enfoque, la lección es que, en la medida en que se mejora el desempeño de la institucionalidad local, es más sostenible y le dá mayor capacidad al territorio.

c. Tercera. Enfoque de competitividad territorial

El enfoque tradicional de los proyectos de desarrollo mantiene el paradigma de concen-

trar acciones sólo a nivel local, nacional o regional. El proyecto IICA/Holanda/Laderas combina los tres ámbitos simultáneamente. En el local, introduciendo metodologías de intervención basadas en relaciones colaborativas, autogestión y sostenibilidad; a nivel nacional, mediante talleres, foros y asesoría para discutir experiencias y promover la agricultura y el medio rural; en lo regional, desarrollando seminarios, intercambios y foros bajo modalidades de colaboración interinstitucional, relacionadas con políticas que afectan el manejo sostenible de las laderas centroamericanas.

La complementariedad local, nacional y regional, bajo un enfoque sistémico que vincula la sociedad, las instituciones, la cultura y la economía, posibilita el nivel de competitividad territorial, aumentando la capacidad de afrontar la competencia del mercado, impulsando procesos productivos viables desde el punto de vista medioambiental, económico, social y cultural, aplicando lógicas de redes de solidaridad, plataformas institucionales estables y mecanismos de articulación al interior del territorio y entre territorios.

No obstante, el proceso se ha potenciado haciendo énfasis en las capacidades esenciales de valorizar su entorno, entender la necesidad de actuar juntos, promover la creación de vínculos entre sectores y establecer relaciones con otros territorios en el país y con la región, considerando como bases de las acciones los recursos existentes para una coherencia global, la implicación de agentes e instituciones, la integración de diferentes sectores en una lógica de innovación, la cooperación al interior del territorio y entre territorios y la articulación con las políticas nacionales.

d. Cuarta. La cooperación como recurso para incrementar el impacto y la significancia del proyecto

El enfoque gerencial implementado por el proyecto reconoce la existencia de diferentes audiencias y que cada una de ellas, por su propia naturaleza, requiere un formato diferente de intervención. Prevalcen como mecanismo de relaciones los contactos personales y continuos con diferentes actores para aumentar su propia capacidad de influencia en los foros locales, nacionales y regionales.

El proyecto IICA/Holanda/Laderas ha hecho un importante esfuerzo construyendo e implementando relaciones de colaboración que *conectan personas e intereses* en un esquema interactivo de relaciones entre instituciones locales, nacionales y regionales que promueven el desarrollo sostenible de las regiones menos favorecidas de Centroamérica.

La sostenibilidad de la convergencia institucional ha logrado su fundamento en la cooperación interinstitucional, mediante alianzas establecidas con instrumentos formales e informales. Desde su primera fase, el proyecto constata la colaboración con instancias o espacios amplios de coordinación como CONASEL, COAGRES, CIAT, CIMMYT, El Zamorano, PASOLAC y otros. Otra modalidad de cooperación ha sido la movilización de recursos de proyectos del Estado (Prolancho, PROSOC) y de gremios profesionales (docentes) para lograr la transferencia metodológica en sus territorios. Estas acciones han creado legitimidad a la cooperación.

Todos estos espacios de cooperación han agregado valor a la gestión del proyecto mediante la ejecución de acciones compartidas para el fortalecimiento de la capaci-

dad organizativa, la promoción de experiencias documentadas con la participación local, fortalecimiento al sector productivo mediante la complementariedad de fondos de crédito, ejecución de procesos de capacitación y asesoría a los participantes.

e. Quinta. Sistematización como proceso de aprendizaje que aumenta la legitimidad y reconocimiento en el ámbito local, nacional y regional

Para el proyecto, la sistematización es un tema jerarquizado en sus resultados; se considera como una estrategia intencionada no casual, refleja la preocupación de construir información con la participación local y sobre las experiencias en su territorio, o de éste vinculado a otros territorios, hasta transformarse en publicaciones temáticas que incidan en diferentes espacios profesionales y especializados dentro y fuera de la región²⁶.

La ventaja táctica del proyecto para la sistematización, es dejar un espacio abierto a diversas organizaciones nacionales e internacionales para documentar experiencias, aprovechar distintas oportunidades en diferentes ámbitos; aprovechar el potencial del equipo técnico para desarrollar sus propios procesos, estudios realizados por especialistas de organizaciones de prestigio internacional, talleres participativos de autoevaluación, y grupos de reflexión y acción estratégica.

El beneficio alcanzado, además de la disponibilidad de muchos de materiales, se concentra en la multiplicación de la capacidad institucional y del recurso local de entender sus propias dinámicas, la generación de círculos de debate, la validación de metodologías mediante la transferencia y aplicación de la información en diferentes espacios y el ahorro de esfuerzos, tiempo y recursos a otras instituciones, programas o proyectos, quienes han logrado adaptar técnicas y métodos en sus modalidades de intervención.

Sin duda, este proceso también se ha convertido en una oportunidad para desarrollar la complementariedad en la cooperación interinstitucional a nivel local, nacional y regional.

f. Sexta. Un proyecto con limitaciones financieras, institucionales y físicas: una virtud

El proyecto fue diseñado con limitados recursos financieros, ante una amplia propuesta de obtener resultados con un enfoque de desarrollo institucional y humano. Esta limitación ha sido una virtud durante el proceso ya que impulsa a “rellenar” el vacío de la colaboración y lograr así la ejecución de acciones en vía de complementariedad.

La colaboración interinstitucional le ha permitido al proyecto asumir un papel de múltiples relaciones, y no precisamente de coordinación, impulsando mecanismos en donde las instancias locales, organizaciones e instituciones se aprovechan unas de otras para un fin determinado.

La bondad de este proceso es el logro de la apropiación de los procedimientos y métodos; los CDS, pilares principales del proyecto, han intensificado la colaboración

²⁶ Incorporación de la publicación *Ochenta herramientas en la metodología de trabajo*, Universidad de México.

creando contactos, atrayendo recursos y estableciendo canales operativos para, finalmente, alcanzar fortalecimiento en el marco institucional.

2. Limitantes

Se han dado importantes avances y logros hasta el momento sin embargo conviene destacar algunas de las principales limitantes del proyecto:

- La concertación y la articulación interinstitucional ha alcanzado mayor espacio e impacto a nivel local, un aspecto favorable para ello ha sido la estrategia de delimitación geográfica del proyecto en donde se logran concentrar acciones. Sin embargo, esta inclinación local dejar ver impactos de menor dimensión en las grandes orientaciones de las políticas nacionales y regionales.
- La concepción de recursos del proyecto y su naturaleza acorta la posibilidad de incidir en todos los sectores del desarrollo del medio rural, particularmente incide en el nivel local; en la actualidad convergen el sector agricultura, educación, recursos naturales y la institucionalidad. Paralelamente, otros siguen dependiendo de enfoques sectoriales, decididos a nivel central, como es el caso de las políticas agrícolas y sociales, entre otros.
- El proyecto sigue siendo aún un objeto de prueba, debido a la relativa insuficiencia de los medios y recursos aplicados.
- La duración del proyecto no es tan amplio para alcanzar concretizar un enfoque de transformación del recurso humano y de consolidar el déficit institucional, es demasiado corto para observar los efectos esperados en un mediano y largo plazo. Existen elementos que desfavorecen la velocidad del proceso y uno de ellos es la disparidad de la base social e institucional, la cual es la plataforma de ejecución del proyecto.

VII. PROYECTO PROTIERRA DE NICARAGUA

CARMEN LARGAESPADA
MARIO DE FRANCO

A. INTRODUCCIÓN

El presente estudio de caso es parte de un estudio regional que lleva a cabo el Departamento de Desarrollo Sostenible del BID (Grupo Asesor de Desarrollo Rural -RUR), y el Centro Internacional de Desarrollo Rural, CIDER, del IICA, para alcanzar un consenso del concepto y mecanismos del Desarrollo Rural en América Latina. En el caso de Nicaragua, se ha tomado como caso de estudio el proyecto PROTIERRA, financiado por el Banco Mundial, el cual ha tenido un ciclo de vida de cinco años y que concluirá en junio del año 2001.

1. Metodología²⁷

El presente estudio se ha basado fundamentalmente en la indagación documental producida por el proyecto PROTIERRA, uno de los más ampliamente documentados

²⁷ Personas entrevistadas en el estudio de PROTIERRA:

- **Alejandro Sánchez**, Vice-Coordinador, Proyecto de Municipios Rurales, PROTIERRA.
- **Jorge Castillo Pereyra**, Coordinador Territorial de León, Proyecto de Municipios Rurales, PROTIERRA. Ingeniero Agrónomo Zootecnista.
- **Denis Pérez Penado**, Especialista en Proyectos de Infraestructura en INIFOM, PROTIERRA, CT, León. Tiempo de labor: 1992-1996, INIFOM; 1996 a la fecha, INIFOM, PROTIERRA. Experiencia: conocedor del desarrollo municipal como tarea de todos los agentes locales con apoyo del Estado. Formulación evaluación y seguimiento de proyectos.
- **Bernardo Isidro Salazar Medina**, Especialista en Proyectos Productivos. Tiempo de labor: un año. Experiencia: extensión rural; transferencia de tecnología; planificación y seguimiento de proyectos; organización comunitaria.
- **Ricardo Tinoco Pérez**, Responsable Ambiental. Tiempo de labor: dos años en el proyecto. Experiencia: actuó en el municipio de León, en las alcaldías y otras entidades, ONG y otros proyectos.

del país, de manera que se dispuso de amplia bibliografía para análisis; se realizó una sistematización de información documental y preparación del documento de borrador, de acuerdo con la guía de estudio sobre la documentación disponible; se realizaron, además, entrevistas con informantes claves del proyecto con quienes se validó la información encontrada en el análisis de bibliografía del proyecto. Finalmente, se incorporaron al documento de Estudio de Caso, los elementos reflejados en las entrevistas.

2. Objetivos del proyecto

El proyecto tiene una orientación novedosa, ya que se introduce el principio de *trabajo directo* con instancias municipales, que permite un manejo directo de las iniciativas, en proximidad con las comunidades y su orientación direccionada desde la demanda, como un fundamento de la estrategia integral del desarrollo local. Así, se destaca la idea de que simultáneamente se busca el fortalecimiento institucional y la generación de capacidades en los actores participantes, al tiempo que se logran las metas específicas de impacto del proyecto en las comunidades beneficiadas.

Sobre la base de este análisis, se estableció el siguiente objetivo general y objetivos específicos del proyecto.

a. Objetivo general del proyecto

Reducción de la pobreza rural y mejoramiento de los recursos naturales.

-
- **Juan Rafael Palacios Mayorga**, Técnico de la UTM, Nagarote. Tiempo de labor: cuatro años de experiencia con PROTIERRA. Experiencia: planificación local; formulación y seguimiento de proyectos.
 - **Mauricio Jaime Valdivia**, Coordinador Oficina de Planificación M, Municipio El Sauce. Tiempo de labor: cinco años. Experiencia: formulación de proyectos participativos y planificación municipal.

Bibliografía consultada en el estudio de PROTIERRA:

- Concepto de Proyecto de Municipios Rurales (documento principal y anexos).
- Evaluación de efectos y sostenibilidad potencial, evaluación del componente de subproyectos productivos.
- Evaluación de efectos y sostenibilidad potencial, análisis costo-eficiencia, Dagoberto Rivera, noviembre, 1999.
- Desarrollo de capacidad institucional: evaluación de efectos de sostenibilidad potencial del proyecto de municipios rurales de Nicaragua, Paola Pérez Alemán, 16 de noviembre, 1999.
- Evaluación y propuesta de la carpeta de subproyectos productivos INIFOM-PROTIERRA, Jaan van der Zee, Amparo van der Zee Arias, *et al.*, septiembre, 2000.
- Evaluación de efectos y sostenibilidad potencia de PROTIERRA, encuesta de medio término, borrador para discusión, Miguel Ángel Castellón, s/f.
- planificación participativa y capital social: elementos de desarrollo social comunitario, Mary Lisbeth González, s/f.

b. Objetivos específicos

- Establecer un mecanismo basado en los gobiernos municipales y en la organización comunitaria para reducir la pobreza rural, a través de inversiones rurales en infraestructura económica, mejoramiento del manejo de los recursos naturales y actividades comunales productivas de pequeña escala.
- Asegurar que las instituciones del gobierno central adquieran la capacidad de proveer una estructura global y coherente para la realización y cumplimiento de políticas en recursos naturales que responda a prioridades ambientales globales, regionales y nacionales.
- Promover en el largo plazo la integridad de un corredor a lo largo de la Vertiente Atlántica de Nicaragua, conservando valores claves de la biodiversidad mundial.

Para cumplir con estos objetivos, el proyecto tendría tres fuentes de recursos:

- *Desarrollo de municipalidades rurales*: con un presupuesto de US\$35.3 millones, incluyendo imprevistos, e incluiría: (i) desarrollo institucional de municipalidades; (ii) desarrollo institucional de INIFOM, como el principal cuerpo coordinador; (iii) información, participación y capacitación para comunidades y el sector privado local; y (iv) donaciones para subproyectos comunales y municipales.
- *Políticas e instituciones en recursos naturales*: con un presupuesto de US\$5.1 millones, incluyendo imprevistos, e incluiría: (i) desarrollo institucional de MARENA, incluyendo formulación de políticas, planeamiento del uso de tierras y el ambiente, monitoreo y manejo de áreas protegidas, y (ii) un programa de asistencia técnica interinstitucional.
- *Corredor de biodiversidad en el atlántico (GEF)*: presupuesto a ser determinado; se espera que sea de aproximadamente US\$10.0 millones, incluyendo imprevistos. Busca el aseguramiento de un uso de la tierra ambientalmente sostenible, dentro de un corredor de biodiversidad, e incluiría: (i) participación de comunidades locales, grupos indígenas y gobiernos municipales y regionales en el manejo de la biodiversidad, a través de la comunicación, participación y capacitación, (ii) uso de tierras y planificación, monitoreo y evaluación de la biodiversidad, y (iii) un mecanismo financiero para promover la sostenibilidad del corredor y financiar (a) el manejo de áreas protegidas, (b) subproyectos en biodiversidad y (c) la demarcación de territorios indígenas.

B. ENFOQUE DEL PROYECTO

1. Enfoque de desarrollo

El proyecto fue concebido en 1996, inicialmente como un proyecto de recursos naturales, con el fin de establecer un “ordenamiento ambiental en el territorio”, por iniciativa de la entonces Comisión Nacional Agropecuaria (CONAGRO).

Inicialmente el proyecto sería manejado por MARENA y en sus orígenes fue concebido como un proyecto medioambiental, con el fin de mitigar los efectos de la degradación del medio ambiente y sus implicaciones económicas y evitar el avance de la frontera agrícola. En el proceso de discusión del diseño del proyecto, el Banco

Mundial propuso que el mismo fuese manejado desde la administración municipal. Al enfoque medioambiental se sumó el proyecto del corredor biológico del Atlántico, que en ese momento estaba siendo diseñado por el Banco y que sería financiado con fondos GEF. De manera que el proyecto incluyó ambos componentes, aunque en la práctica es administrado por el Banco y el gobierno desde dos unidades distintas: el aspecto de desarrollo municipal se maneja por INIFOM, y el aspecto de fortalecimiento de las capacidades municipales para manejar el medio ambiente, desde MARENA.

La letra del documento base del proyecto establece que la definición de éste se basa en la condición de Nicaragua como el segundo país más pobre de América Latina y de la pobreza como un fenómeno esencialmente rural; la localización de los pobres rurales en áreas de recursos naturales frágiles, y el ciclo perverso entre la pobreza rural y la degradación de los recursos naturales; la pobreza, que es a su vez causa inmediata de la degradación de los recursos, y ésta, a su vez que limita las oportunidades económicas de los pobres rurales; la reducida inversión en las áreas rurales de la densamente poblada región del Pacífico de Nicaragua, que es el factor subyacente de la alta migración hacia la frágil frontera agrícola.

Otros factores que se pusieron en relevancia en el análisis de la concepción del proyecto fueron: una creciente evidencia, en los proyectos del Banco en Latinoamérica, de que la descentralización del desarrollo rural puede ser una estrategia exitosa para reducir la pobreza rural; valoraciones de campo llevadas a cabo durante la preparación y que indicaron que las instituciones locales tienen una clara comprensión de las necesidades de la población rural y de las prioridades en el manejo de sus recursos naturales; la falta de capacidad sostenible en Nicaragua, ya sea en el nivel local o nacional, en asistir al pobre rural en la aplicación y reforzamiento de las políticas sobre recursos naturales, en el manejo de áreas protegidas, en el aseguramiento de la preservación de valores claves para la biodiversidad o para enfrentar los serios asuntos sobre tenencia de la tierra de los indígenas y en especial de la Región Atlántica; el avance de la reforma de los gobiernos locales, la formación de la Comisión de Descentralización Sectorial (SDC), y la reforma parcial a la Constitución (junio 1995) que incluye la descentralización fiscal y la Ley de Municipalidades.

Dados estos factores, la preparación del proyecto hizo gran énfasis en las necesidades técnicas e institucionales de los gobiernos locales por desarrollar sus proyectos viables dirigidos al alivio de la pobreza rural y al manejo de los recursos naturales.

Sobre este análisis, se reconoce la pobreza rural como elemento clave para el desarrollo nacional; la degradación de los recursos naturales, como elemento intrínseco al fenómeno de la pobreza rural y el fortalecimiento de las instituciones locales, como elemento clave para el diseño y ejecución de planes de inversión coherentes y viables.

En la concepción del proyecto se plantean como objetivos fundamentales la reducción de la pobreza rural y el mejoramiento del manejo de los recursos naturales, aunque en la preparación del proyecto se puso en evidencia que estos objetivos fundamentales se podían alcanzar sólo si se hacía mucho énfasis en el mejoramiento de las capacidades de las instituciones locales de las áreas rurales, reconociendo como

instituciones locales a gobiernos municipales, ONG locales y organizaciones comarcales, para poder desarrollar una comunidad coherente y planes de inversión municipales dentro de los cuales se pudiera diseñar e implementar subproyectos viables.

2. Enfoque de territorio

Dado que el proyecto se origina como un proyecto medioambiental que incide en las áreas más degradadas del país y que el deterioro ecológico tiene implicaciones en el ámbito económico, después del análisis y los estudios, se determinó que las zonas más degradadas del país son León y Chinandega, por sus problemas de contaminación de agroquímicos, deforestación, contaminación de cuerpos de agua, etc.

El Banco Mundial, como donante, planteó que el proyecto fuese manejado por las administraciones municipales (paralelamente se estaba trabajando en el diseño con fondos GEF del proyecto del corredor del Atlántico) y se decidió integrar a los departamentos de Zelaya Central y Río San Juan, por la importancia de los cuerpos de agua allí presentes, de manera que la zona de cobertura del proyecto fueron estos cuatro departamentos, con un total de 32 municipios.

La base fundamental para la selección de estos cuatro departamentos fue:

- Mitigar la degradación ambiental y
- Detener el avance de la frontera agrícola.

Aun así, la decisión fue seccionar el manejo del desarrollo municipal y el fortalecimiento de capacidades municipales para mitigar el impacto en el medio ambiente, en dos unidades, la primera manejada por INIFOM, y la segunda por MARENA.

Se plantea que las instituciones locales no internalizan fácilmente asuntos que van más allá del nivel local. Por tanto, la preparación del proyecto procura desarrollar componentes que contemplen asuntos globales, nacionales y regionales, como los siguientes:

- **Los asuntos globales**, de los cuales la conservación de la biodiversidad en el Atlántico es la más importante, serán dirigidos por un proyecto asociado, el cual será sometido al Consejo del GEF en procura de fondos, a finales de 1996.
- **Los asuntos nacionales**, que serán dirigidos a través del componente de asistencia técnica diseñado para capacitar al GON en establecer una política coherente y una estructura institucional de los recursos naturales y del ambiente.
- **Los asuntos regionales**, que serán dirigidos a través de un sistema de planificación y monitoreo ambiental y del uso de los suelos, el cual está incluido en el proyecto.

El proyecto eligió como zonas de influencia cuatro departamentos del país: León, Chinandega, Zelaya Central —propuesto como departamento— y Río San Juan, los que totalizan 32 municipios, sobre la base de la extrema pobreza de los mismos y la fragilidad del medio ambiente que presentan. El proyecto es de carácter rural y no financia proyectos en áreas urbanas de municipios con más de 10,000 habitantes.

3. Enfoque económico productivo

El proyecto PROTIERRA clasifica los subproyectos financiados a través de sus operaciones en cinco rubros: (i) capacitación, (ii) fortalecimiento municipal, (iii) infraestructura, (iv) medio ambiente, y (v) productivo.

Un subproyecto productivo se puede definir como la inversión que resultará en la generación de ingresos, tal como las actividades agrícolas, de ganadería y de pesca. Tiene el propósito básico de aumentar y diversificar los ingresos de las familias más pobres del sector rural. Los proyectos productivos son proyectos comunitarios, que se eligen sobre el proceso de planificación participativa con la comunidad, en el marco de los proyectos previamente definidos por el manual. Entre los subproyectos productivos financiados se encuentran:

- Subproyectos agrícolas.
- Subproyectos de ganado mayor.
- Subproyectos de ganado menor.
- Subproyectos avícolas.
- Subproyecto apícola.

PROTIERRA también distingue entre subproyectos “normales” y subproyectos financiados bajo condiciones de “emergencia”. Aunque todos los rubros de subproyectos se encuentran en la categoría de “normales”, solamente se han financiado los rubros productivos o de infraestructura en la segunda categoría. Aproximadamente un 40% de los subproyectos financiados por PROTIERRA caen bajo la categoría de “emergencia”. Los proyectos de emergencia se distinguen por procedimientos de preparación y aprobación simplificados y acelerados, y en muchos casos constituyen una contribución por parte de PROTIERRA a planes nacionales de reconstrucción elaborados por el gobierno de Nicaragua como respuesta a las condiciones climáticas como el fenómeno de “El Niño” o después del Huracán Mitch.

Los subproyectos productivos se diferencian de todos los otros rubros de subproyectos en un aspecto importante: los fondos utilizados son reembolsables y recuperados. Así, los beneficiarios originales de cada subproyecto alimentan un fondo comunitario rotatorio o revolvente. Bajo la gestión de una administradora contratada para cada subproyecto, los fondos revolventes pueden ser utilizados para ampliar las actividades originalmente financiadas o financiar nuevas, de acuerdo con la decisión de la comunidad.

En la concepción de los proyectos productivos no prevaleció el concepto de cadenas o privilegio de sistemas productivos de acabados, o formas de organización empresarial; lo que se estableció fueron proyectos que la comunidad, de una lista previa de proyectos definidos en el Manual Operativo, por medio de un proceso de elección y planificación comunitaria, definía el que se llevaría a cabo.

El fondo revolvente de los proyectos productivos se asignó a distintas intermediarias financieras y organizaciones del sector privado; sin embargo, éste fue el “talón de Aquiles” de la implementación del proyecto, dado que la mora alcanzó niveles de hasta 60%. Se presume que este resultado se debe a la falta de presión de las alcaldías sobre las entidades administradoras de los fondos y, sobre todo, a que no se tenía

claridad sobre la propiedad de los fondos. El proyecto PROTIERRA transfirió los fondos a las alcaldías, y éstas establecieron los convenios con las intermediarias; pero, al parecer, la ausencia de medidas coercitivas-financieras fue el elemento que llevó a este nivel de mora. Del total de los 900 subproyectos, 300 eran productivos con un monto de US\$2.000,000. Aunque hubo organizaciones que tuvieron prácticas óptimas, dados los resultados, en general negativos, de este componente, el Banco decidió, desde septiembre del 2000, no financiar más proyectos productivos.

4. Enfoque sobre externalidades

El diseño del proyecto calcula obtener un impacto en los ámbitos:

- Social
 - la población meta de los territorios a cubrir,
 - los pobres rurales,
 - las mujeres,
 - los pueblos indígenas, y
 - las instituciones
- Ambiental
- Económico y fiscal

a. Social

Población meta

El proyecto está diseñado con la capacidad para alcanzar, directa o indirectamente, a la población rural de las 32 municipalidades seleccionadas. Esta cobertura se expandirá en la segunda fase con la inclusión de áreas adicionales. La población rural estimada de las 32 municipalidades fue, en 1993, de aproximadamente 477,000 habitantes. De éstos se espera que los beneficiarios directos sean alrededor de 300,000 personas o alrededor de 50,000 familias, principalmente pequeños productores y pescadores. Las inversiones del proyecto por año, considerando la población total de las 32 municipalidades, llegarán a cerca de los US\$5. Dado que el proyecto establecerá un nuevo sistema de financiamiento e implementación de subproyectos en el ámbito municipal, se espera que, en el largo plazo, un número mucho mayor de personas se beneficie directamente, a medida que posteriores financiamientos de las transferencias fiscales propuestas, entren al sistema.

Los pobres rurales

En el diseño del proyecto se estableció que cerca de 40,000 hogares del 70% de la población rural de la región, se encontraban debajo de la línea de pobreza. Más del 60% son pequeños productores. Se haría necesario invertir en promedio, entre US\$750 y US\$4,000 por familia, para incrementar el ingreso de un pequeño productor, lo suficiente para sacar a las familias de la pobreza. Los US\$6.7 millones esperados de subproyectos productivos permitirían entonces que entre 1,600 y 10,000 de tales familias se vuelvan no pobres (25% de los pobres rurales de la región, si la cifra más alta es lograda). Comparativamente, en 1993 solamente 720 productores pobres en la

región recibían alguna clase de asistencia (promediando US\$560). El proyecto propuesto incrementaría el número de beneficiarios entre 2.5 y 13 veces. El pobre rural también se beneficiaría de proyectos no productivos: ambientales, de infraestructura pública y de construcción de capacidades.

Mujeres

Debido a los diferentes papeles que hombres y mujeres juegan en la sociedad, el proyecto podría, potencialmente, beneficiar a unos y otras indistintamente. Aunque el proyecto apoye a la organizaciones de mujeres y hombres, éste promoverá específicamente la participación de la mujer en gobiernos locales y municipales y que dicha participación sea permanente; además, procurará disminuir las discrepancias por el acceso a la información y a los recursos, que típicamente existen entre hombres y mujeres. El proyecto apoyará tanto a hombres como a mujeres en actividades productivas diversas, a través de los fondos municipales (esto incluirá los granos básicos producidos por hombres y mujeres así como agroindustrias, procesamiento de alimentos, producción de frutas y vegetales, apicultura, especies, plantas medicinales, ganadería menor y, en el caso de las mujeres, actividades artesanales basadas en productos del bosque). Finalmente, el proyecto financiará subproyectos en recursos naturales de acuerdo con las prioridades de hombres, los cuales tienden a tener una orientación comercial, y de mujeres que tienden a tener una visión comercial y social (por ejemplo subproyectos de energía y agua potable).

Pueblos indígenas

Se espera que las comunidades indígenas sean capaces de someter propuestas de subproyectos, identificados por ellos, a los gobiernos locales y participar en las decisiones sobre planificación local y aprobación de subproyectos, a través de sus estructuras representativas tradicionales; a través de los subproyectos, las comunidades indígenas beneficiarias serán elegibles para asistencia técnica (incluida legal), en desarrollo comunitario, incluyendo la requerida para la elaboración de propuestas de titulación de tierras comunales. Las comunidades indígenas serán las principales ejecutoras de las actividades del GEF propuesto, donde el corredor de biodiversidad se traslapa con sus territorios con la condición de que existan acuerdos bajo los cuales las comunidades recibirán asistencia para el desarrollo priorizado por ellos, a cambio del compromiso de conservar la biodiversidad.

Instituciones

Los beneficiarios institucionales en el ámbito nacional serán MARENA e INIFOM, las oficinas legales de la Rama Ejecutiva, la Legislativa, la Judicial y agencias ejecutoras. El aumento de sus capacidades para legislar y de poner en vigor rlas egulaciones tendientes al manejo de los recursos naturales y el ambiente, lo cual será un beneficio indirecto a toda la sociedad nicaragüense.

A nivel municipal, el beneficiario más importante será el legado de haber mejorado la capacidad entre grupos locales y gobiernos municipales para identificar, prepa-

rar, evaluar e implementar subproyectos y, en particular, de haber mejorado las capacidades de las comunidades rurales pobres para demandar sus necesidades, y de los gobiernos locales, para resolverlas. Esto sería un valioso capital a largo plazo.

b. Ambiental

En su diseño, se calculó que el proyecto contribuiría al mejoramiento en el manejo de la biodiversidad de bosques, aguas, suelos y pesca. Se estima que el Pacífico, en total 25,000 hectáreas o un 13% del área sembrada actual, se beneficiaría con menor erosión, mientras que el 3% del área de mangle recibiría protección directa; además, la intención del proyecto es ayudar a proteger la alta biodiversidad de ecosistemas volcánicos, mejorar el manejo de cuencas y ayudar a estabilizar algunas corrientes de agua. El componente GEF apoyaría específicamente la conservación de la biodiversidad en el Atlántico. Debido a que algunos de los subproyectos, particularmente subproyectos de infraestructura pública, pueden tener riesgos ambientales modestos, el proyecto es catalogado como un “B”. Existen dos mecanismos para tamizar los subproyectos riesgosos: (i) la aprobación de subproyectos tendrá que seguir las guías detalladas en el Manual Operativo y en el estudio de antecedentes “*Sistemas de Procedimientos Ambientales para la Gestión Ambiental Municipal*”, y (ii) los subproyectos tendrán que ser consistentes con las prioridades y restricciones reflejadas en los Planes de uso de tierras y del ambiente del Pacífico y Atlántico y con la estrategia ABC. Adicionalmente, ningún desembolso para subproyectos se dará mientras el componente ABC (GEF) no sea declarado efectivo y hasta que el Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas para el Atlántico sea aprobado. El componente medioambiental del proyecto ha sido manejado directamente por MARENA.

c. Económico y fiscal

Eficiencia económica

Existen tres dimensiones de impactos económicos del proyecto propuesto: (i) de la descentralización, (ii) de la reforma de las políticas de recursos naturales y del ambiente y (iii) de los subproyectos.

Los impactos económicos esperados de la descentralización son en principio tres: (i) reducción en los costos por traslado de servicios públicos, con relación a los costos de estos servicios, si ellos fueran manejados centralmente, (ii) un óptimo (una mezcla más eficiente) en las inversiones locales, producto de una mejor combinación, que si las decisiones fueran tomadas por una agencia centralizada, y (iii) mejores estructuras comunales.

Los impactos económicos esperados de la reforma de las políticas de recursos naturales y del ambiente son en principio tres: (i) ganancia en eficiencia económica como producto de la eliminación de regulaciones conflictivas en el uso de recursos naturales, (ii) reducción en los costos de gobernar debido a un incremento en la credibilidad del gobierno, producto de la puesta en vigor de un conjunto de regulaciones más claras que las que se tendrían en un escenario sin proyecto, y (iii) una mejor internalización de las externalidades ambientales por los sectores público, privado y las ONG.

Los impactos económicos esperados de los subproyectos son: (i) reducción en los costos de las municipalidades y comunidades en la identificación, preparación, implementación y operación de los subproyectos, (ii) mejoramiento en la toma de decisiones de los productores privados y otros pobres rurales dentro de los proyectos de construcción de capacidades, (iii) ganancias económicas por el mejoramiento de la protección ambiental, (iv) excedentes económicos de la infraestructura económica y mayor productividad de las actividades económicas de subsistencia, dentro y fuera de la finca apoyada por el proyecto.

C. MODALIDAD DE INTERVENCIÓN

1. Temporalidad de la intervención

El proyecto propuesto sería implementado en cinco años y se espera que se complete en el año 2001; su diseño incluye el cronograma detallado de las actividades, el plan de implementación y la tabla de indicadores, esta última detallada en el Anexo 1.

Para minimizar la complejidad de la implementación del proyecto, éste sería desarrollado en tres fases: la primera fase sería en la de mayor preparación y la segunda y tercera fases serían de la implementación propiamente dicha.

a. Primera fase

La primera fase (año 0) financiada a través de un Proyecto que Facilita la Preparación (PFP), se enfocaría en la construcción de capacidades: (i) la asistencia técnica para INIFOM y MARENA incluido el establecimiento de unidades de proyectos, (ii) desarrollo de una estructura de políticas para la descentralización y los recursos naturales, (iii) actividades de construcción de capacidades hasta en 23 municipalidades de León y Chinandega, (iv) promoción del proyecto con comunidades, planificación participativa a escala piloto e implementación de dos subproyectos por municipalidad, en diez municipalidades, (v) capacitación y certificación de ONG locales y consultores para asistir a los gobiernos municipales y a comunidades en el ciclo del subproyecto, (vi) desarrollo de planes de uso de suelos y gobiernos municipales para la región del Pacífico, y un plan regional de uso de la tierra y de Desarrollo de Pueblos Indígenas para la región del Atlántico, y (vii) delineación de la estrategia ABC en el Atlántico y preparación completa del componente GEF.

b. Segunda fase

La segunda fase duraría aproximadamente dos años (años 1 y 2) y continuaría las actividades de construcción de capacidades e iniciativas de programas de inversión en los 23 municipios de León y Chinandega en la región pacífica y proveería asistencia técnica para los nueve municipios de los departamentos de San Carlos y RAAS ya identificados en el Atlántico.

c. Tercera fase

Durante la tercera fase (años 3 a 5), la cual se iniciaría después de la revisión del segundo año, el proyecto continuaría en León y Chinandega y en las nueve municipa-

lidades del sureste y se extendería a cualquier nueva municipalidad candidata mediante acuerdos mutuos entre el GON y la agencia financiadora y, en particular, aquellas de la RAAS y de la RAAN en el Atlántico. Las actividades de protección a la biodiversidad en el Atlántico, que se espera sean financiadas por la donación GEF, podrían iniciarse en la segunda fase. Aunque de gran extensión, el Atlántico está poco poblado y, por tanto, la proporción de fondos del proyecto, diferentes de aquellos asignados a la protección de la biodiversidad, canalizados al Atlántico, serían un poco menores. Ningún proyecto se financiaría a la región Atlántica hasta que el acuerdo previsto para el financiamiento del componente GEF fuese efectivo y se hubiera aprobado un Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas para la región Atlántica.

2. Mecanismos de puesta en marcha

La puesta en marcha del proyecto involucraría a una serie de actores, que van desde el Gobierno Central hasta la comarca, los cuales se relacionan y coordinan entre ellos a través de distintos comités y otras formas de coordinación y toma de decisiones, detallados a continuación:

a. Gobierno Central

Comité de Dirección

El Comité de Dirección del Proyecto incluiría al ministro de agricultura, en representación de CONAGRO, el ministro de finanzas, el ministro de MARENA y el presidente de INIFOM, y se reuniría cuatro veces al año para: (i) revisar el progreso del proyecto, (ii) discutir y tomar acciones en cualquier asunto relacionado con el desarrollo del proyecto o de los recursos naturales, (iii) coordinar actividades del proyecto, otros donantes y programas del GON en el manejo de recursos naturales, pobreza rural y desarrollo rural, y (iv) apoyar las actividades de implementación del proyecto a través de sus agencias de línea y representantes del nivel regional si se requiere.

INIFOM

INIFOM será el responsable de la implementación del Componente del Desarrollo de Municipalidades Rurales. Sus responsabilidades específicas incluyen:

- El manejo de relaciones con IDA, CONAGRO y MIFIN, asegurando que: (i) las tareas administrativas sean realizadas, haciendo los informes relacionados con la contabilidad del proyecto, las aplicaciones de desembolsos y la realización de las auditorías, (ii) los acuerdos legales con las municipalidades implementadoras se observen en la implementación del componente, (iii) los fondos de contrapartida adecuados sean provistos dentro del presupuesto gubernamental, (iv) los fondos sean usados para los propósitos que se previeron, (v) los procedimientos de procura de bienes acordados sean seguidos, y (vi) los informes periódicos sean preparados.
- La asistencia a las municipalidades en la planificación y ciclo del subproyecto; la supervisión en coordinación con los gobiernos municipales para la ejecución de subproyectos específicos; la aprobación y desembolsos contra planes municipa-

les; la operación de sistemas de monitoreo y evaluación; la conducción de adquisiciones en favor de gobiernos municipales; la supervisión de muestras de proyectos y planes municipales; la valoración de subproyectos, involucrando agencias de línea o consultores en la valoración de los subproyectos, más allá de sus límites; la aprobación de subproyectos, delegando tales aprobaciones a municipalidades, bajo condiciones estipuladas en el Manual Operativo y tomando decisiones relativas a incrementos en la aprobación de los umbrales de los proyectos de los gobiernos municipales.

- Diseñando TOR y supervisando consultores en las diversas capacitaciones y programas de asistencia técnica que se encuentran bajo el componente, incluyendo la asistencia a las municipalidades en el establecimiento de Unidades Técnicas Municipales; diseñando y supervisando la asistencia técnica solicitada por las municipalidades en aspectos de manejo municipal; promoviendo el proyecto con las comunidades y capacitando líderes comunales y profesionales, precalificando ONG y consultores; manteniendo nóminas actualizadas haciéndolas disponibles a las comunidades, y asistiendo a la Comisión de Descentralización del GON. Para simplificar la tarea de asistencia técnica, la mayoría debe reunirse en un pequeño número de contratos que cubran los siguientes tres temas: (i) reclutamiento y capacitación de UTM y asistencia a las municipalidades con sistemas de control financiero, monitoreo y evaluación, (ii) promoción del proyecto en las estructuras comunales y en la planificación participativa, y (iii) capacitación a ONG y profesionales, certificándolos. Dado que INIFOM no es una institución especializada, éste consultaría con las agencias de línea del GON en aspectos relacionados con los programas de capacitación y valoración de subproyectos, más allá de sus umbrales.

Unidad de Implementación del Proyecto en INIFOM

Para hacer que INIFOM pueda realizar esas funciones, una Unidad de Implementación del Proyecto se establecería en INIFOM y estaría a cargo de vincularse con el IDA y realizaría actividades de coordinación con las diversas direcciones de INIFOM involucradas en la implementación del proyecto. La Unidad de Implementación del Proyecto de INIFOM incluiría: el director de planificación, un grupo de apoyo técnico formado por personal de las direcciones de proyectos, asistencia técnica, administración y finanzas y delegaciones regionales de León y San Carlos y otras delegaciones regionales, a medida que nuevas regiones se unan al proyecto, y siete personas/consultores: un coordinador de implementación, un asesor de planificación y asistencia técnica, un asesor en participación y género, un oficial de desembolsos y contador, un oficial de adquisiciones y auditor interno y dos personas de apoyo: una secretaria y un conductor. El personal de INIFOM que trabaje en la implementación del proyecto estaría localizado en las diversas direcciones y coordinaría actividades del proyecto a través del grupo de apoyo técnico.

MARENA

MARENA sería responsable de la implementación del Componente de Políticas e Instituciones de Recursos Naturales y, además, del propuesto Componente de Corredor de Biodiversidad en el Atlántico (GEF).

Agencias de línea

Las agencias de línea tales como el MAG, INTA, INRA, INAA y MCT y agencias especiales tales como el FISE y el PNDR jugarían un papel importante en la asistencia para la valoración técnica de subproyectos que sobrepasen los límites fijados, el control de calidad y la contribución a los programas de capacitación y la coordinación global de iniciativas de proyectos con otras actividades bajo su responsabilidad.

b. Gobierno local

Unidades Técnicas Municipales (MTU)

Las Unidades Técnicas Municipales serían las estructuras de coordinación e implementación claves de los proyectos en el ámbito local. Ellas serían establecidas o (cuando ellas ya existiesen) fortalecidas en cada una de las municipalidades participantes con el fin de: promover el proyecto; mejorar los procesos participativos, incluyendo la ayuda a las comunidades, en la definición de sus necesidades e identificación de proyectos; elaborar planes municipales; asistir a las comunidades en el reclutamiento de consultores y ONG para la identificación, preparación, implementación y operación de subproyectos, de acuerdo con los criterios acordados y establecidos en el Manual Operativo; valorar subproyectos y supervisar los acuerdos con las comunidades, y vincularse con INIFOM y otras agencias del GON.

El Consejo Municipal

El Consejo Municipal, con la asistencia del Comité Comarcal de Apoyo y Supervisión de Proyectos y la Unidad Técnica Municipal, ratificarían los Planes de Inversión Municipal, aprobarían los subproyectos incluidos en esos planes, asegurarían que los acuerdos con INIFOM y las comunidades se sigan y tomarían decisiones con relación a circunstancias no previstas y que afecten los subproyectos.

c. Comunidades

Asamblea Intercomarcal (IA)

La Asamblea Intercomarcal (IA) sería la estructura clave en la toma de decisiones comunales. La formarían representantes de cada comarca y comunidades indígenas dentro de cada municipalidad e incluiría representantes de organizaciones comunales tales como asociaciones de productores, grupos religiosos, ONG locales, etc.

Comité Comarcal de Apoyo y Supervisión de Proyectos (CSC)

El CSC es una estructura pequeña escogida por la Asamblea Intercomarcal cuyo principal papel es el de asegurar que los gobiernos municipales respeten los intereses comunales durante la selección de propuestas y ejecución de los proyectos. Este co-

mité estaría encargado de: (i) la supervisión de proyectos y ejecución de subproyectos en nombre de las comunidades, (ii) la elaboración de informes de monitoreo de las actividades de los gobiernos locales, dirigidos a las comunidades e INIFOM, (iii) la asistencia al Consejo Municipal en la toma de decisiones sobre planes y subproyectos municipales, (iv) el aseguramiento que las decisiones del consejo municipal se divulguen totalmente entre los miembros de la comunidad, y (v) la informada a la Asamblea Intercomarcal sobre la ejecución del proyecto a nivel municipal.

Grupo de Usuarios del Proyecto (PUG)

El Grupo de Usuarios del Proyecto estaría compuesto de aquellos miembros comunales con un interés directo en el subproyecto. El PUG puede ser una organización formal o informal tal como una ONG local, dependiendo del subproyecto. El PUG sería el responsable de proveer asistencia en la implementación, operación y mantenimiento de subproyectos comunales, ya sea directamente o a través de contratos.

3. La planificación municipal y los ciclos del subproyecto

a. Mecanismos de toma de decisiones locales

Un objetivo clave del proyecto propuesto es el de establecer un mecanismo descentralizado para decidir sobre inversiones locales a fin de reducir la pobreza y mejorar el manejo de los recursos naturales. Estos mecanismos son resumidos en la planificación y ciclos del subproyecto.

b. Restricciones

La elegibilidad de los subproyectos, así como sus restricciones están establecidas en los manuales que acompañan al proyecto y son, entre otros: (i) ningún proyecto sería financiado en poblados de más de 10,000 habitantes, (ii) el 60% de las donaciones en cada municipalidad durante el periodo del proyecto (cinco años) sería para subproyectos que estén fuera del poblado principal o villa en una municipalidad (cabecera), y (iii) no podrían calificar aquellos subproyectos que son elegibles para ser financiados por instituciones prestatarias comerciales. Los subproyectos también tendrían que ser consistentes con los Planes de Uso de Tierra y del Ambiente y con la estrategia ABC en el Atlántico (Componente de Desarrollo de Municipalidades Rurales y Componente del Corredor de Biodiversidad en el Atlántico).

c. Elegibilidad municipal

Para ser elegibles en el financiamiento del proyecto, las municipalidades deben entrar en un acuerdo con el INIFOM (acuerdo de financiamiento y elegibilidad entre INIFOM y la Municipalidad; una muestra es incluida en el Manual Operativo), en el cual ellos deberán acordar: (i) seguir las reglas del Manual Operativo, (ii) crear o fortalecer la Unidad Técnica Municipal, (iii) establecer una contabilidad de proyectos y controlarlo financieramente en acuerdo con los modelos del IDA, en conjunto con los indicadores establecidos; (iv) establecer y operar un sistema de monitoreo y evaluación de proyectos, (v) promover el proyecto con las comunidades y levantar el

nivel de participación comunal y rendición de cuentas públicas hasta un estándar discutido en el Manual Operativo y contra indicadores ya establecidos en el diseño del proyecto, y (vi) desarrollar planes de inversión municipal respecto a las prioridades comunales y los planes de uso de tierras y ambiente (ELUP) desarrolladas bajo el Componente de Políticas en Recursos Naturales e Institucionales.

D. GESTIÓN

1. Replicabilidad

El valor más importante del proyecto es precisamente haber diseñado un modelo de fortalecimiento de los gobiernos locales por medio de la transferencia de habilidades y la dotación de herramientas que les permitan ejercer una más eficiente administración pública local, de cara a las necesidades y a las condiciones socioeconómicas de la población local.

Por medio de la elaboración de planes:

- De desarrollo.
- Estratégicos.
- De gestión.

Estos planes se elaboraban desde el Consejo Municipal con el insumo de la participación de la comunidad, a través del proceso de microplanificación participativa, que es una condicionante que establece el Manual Operativo del Diseño del Proyecto. Vale mencionar que el Manual Operativo utilizado por el proyecto y de alguna manera “transferido” a las alcaldías con las cuales se ha trabajado, se ha unificado con el FISE.

De hecho, a partir de junio de 2001, el proyecto continuaría como un Programa de Fortalecimiento Municipal, que sería parte del INIFOM y que se extendería a 11 municipios de Chontales, el cual fue seleccionado debido a la presencia del Proyecto FADES que ha provocado que estos municipios cuenten con Planes de Gestión Municipal.

La “extensión”, que sería parte de un programa estructural de INIFOM, contempla ofertar varios productos a las alcaldías, tales como:

- Planificación municipal.
- Finanzas municipales.
- Organización, gestión y participación ciudadana.
- Servicios Municipales.
- Monitoreo y Seguimiento a la Inversión.
- Sistema Informáticos.

Este programa contaría con financiamiento del Banco Mundial (US\$19.4 millones), del BID (posiblemente US\$7.7 millones), de Naciones Unidas (US\$5.5 millones), más la contrapartida del gobierno de Nicaragua (US\$3.0 millones), además de otros fondos menores, aportados por el programa otros donantes.

Esta “extensión” del programa plantea la coordinación entre donantes y ministerios de línea para que participen en el programa de manera más efectiva. En una

eventual extensión del programa, los técnicos del proyecto plantean que se debe continuar con el apoyo a los productores, con la línea de crédito.

2. Sostenibilidad

El diseño del proyecto determina cuatro dimensiones de la sostenibilidad: (i) sostenibilidad de los mecanismos institucionales locales, en particular conocer cuándo las comunidades serán capaces de continuar definiendo sus prioridades y ocasionando que los gobiernos municipales respondan a ellas, (ii) sostenibilidad de los recursos financieros para municipalidades rurales con desventajas, lo cual permitiría a éstas resolver las demandas comunales, (iii) sostenibilidad de los subproyectos, es decir, su mantenimiento y replicabilidad, y (iv) sostenibilidad de los mecanismos para internalizar valores ambientales en la toma de decisiones públicas. Existen también asuntos importantes sobre sostenibilidad relacionados con el Componente GEF propuesto.

a. Sostenibilidad de los mecanismos institucionales locales

Serían promovidos por: (i) la demostración de experiencias reales y capacitación que tanto las comunidades como oficiales y políticos de gobiernos locales obtienen de la adopción de métodos participativos; las comunidades obtienen una mejor cartera de proyectos y los políticos locales ganan un electorado más satisfecho; (ii) la puesta a disposición de recursos a las municipalidades con desventajas tanto a través del proyecto como a través de transferencias fiscales propuestas que incentiven a las comunidades a organizarse a fin de que los gobiernos locales canalicen aquellos recursos necesarios para resolver las necesidades priorizadas por las comunidades, (iii) la transferencia de información sobre la disponibilidad de proyectos a las comunidades, a través de la promoción del proyecto, y (iv) la provisión de apoyo inicial a las comunidades y de mecanismos de decisión a las municipalidades (Asamblea Intercomarcal y Comité Comarcal de Apoyo y Supervisión de Proyectos), que tienen bajos costos operativos y, por tanto, tienen mayores probabilidades de ser mantenidos una vez que su utilidad esté demostrada.

b. Sostenibilidad de recursos financieros para municipalidades rurales con desventajas

Se aseguraría través de: (i) la legislación para transferencias fiscales, la cual de una forma neutral presupuestaria haría, si se promulga, que se instale un mecanismo financiero para los gobiernos municipales equivalente al menos a 4% de los impuestos del GON y el cual podrá ser transferido como una donación global a aquellas municipalidades con mayor necesidad, de acuerdo con la fórmula similar ya discutida en el Anexo 4, y (ii) la asistencia técnica a través del proyecto a municipalidades con desventajas en cuanto a movilización de recursos locales.

c. Sostenibilidad de inversiones comunales y municipales: mantenimiento y replicabilidad

Se lograrían a través de cinco mecanismos: (i) las transferencias fiscales propuestas del gobierno central harían, si se promulgasen, que se pusieran más recursos a disposición del gobierno municipal, los cuales podrían utilizarse para resolver costos ope-

racionales y recurrentes, (ii) el proceso participativo aseguraría que aquellos proyectos de mayor prioridad para las comunidades sean financiados y éstas, a su vez, tendrían mayor interés en asegurar la sostenibilidad del proyecto, (iii) un plan operacional y de mantenimiento aceptable, incluyendo la definición de responsabilidades para estas actividades, sería un criterio para la aprobación de subproyectos, (iv) el proyecto apoyaría la capacitación de los gobiernos municipales, comunidades y profesionales en la operación, mantenimiento, mecanismos de recuperación de costos de los subproyectos, y (v) en el caso particular de subproyectos productivos, la recuperación de costos de los fondos manejados por los beneficiarios, asociaciones, cooperativas y comunidades legalmente establecidas, sería promovida como medio de generar recursos financieros para replicar los subproyectos y llegar a un mayor número de beneficiarios dentro de la comunidad.

d. Sostenibilidad de mecanismos para internalizar valores ambientales en la toma de decisiones públicas

Será asegurado a través de: (i) un programa activo de capacitación, incluyendo capacitación a instructores, desarrollo curricular en políticas ambientales, dirigidas a instituciones claves con responsabilidades sobre políticas ambientales, (ii) fortalecimiento de las funciones de monitoreo y cuidado de MARENA sobre otras agencias del GON y de los gobiernos regionales y locales, y (iii) modernización de MARENA, a través de los Acuerdos de Reestructuración Institucional a ser apoyados por el Crédito de Desarrollo Institucional.

e. Sostenibilidad de actividades de Conservación (GEF) en el Atlántico

Se aseguraría a través de: (i) un mecanismo financiero, el cual está siendo diseñado, y que dispondrá de recursos adicionales de los donantes y fuentes locales, financiará los costos recurrentes de actividades de conservación en el Atlántico e invertirá en subproyectos más allá de la fecha de cierre del componente GEF, y (ii) información y capacitación de comunidades indígenas y no indígenas y la demarcación de territorios de comunidades indígenas que son de interés para asegurar la sostenibilidad de los recursos naturales en la región Atlántica.

La valoración de la dirección del proyecto es que la sostenibilidad del mismo se alcanzó en la medida en que la administración municipal se dotó de herramientas que han quedado internalizadas en la estructura municipal. Otra herramienta importante es el Sistema Catastral, —montado en cada municipio— que registra todas las propiedades, lo cual permite la eficiente recaudación fiscal del impuesto sobre bienes inmuebles IBI (se reportó casos en que la recaudación se elevó hasta en un 60%).

La factibilidad financiera orientada hacia la sostenibilidad pendenderá del grado de coordinación.

3. Apropiación

La apropiación del programa se fue logrando en el transcurso de la ejecución del proyecto, hecho que se refleja en la participación comarcal dentro de la planificación

participativa, en la formación de comisiones de trabajo comunitario y en la gestión comarcal, entre otras. En la alcaldía, la apropiación de se expresa en la permanencia del personal de las UTM, incluso después del traspaso de autoridades después de las últimas elecciones en que se eligieron las autoridades municipales. El proyecto se ha situado en su área de influencia territorial.

4. Institucionalización

La evolución del proyecto ha conducido a que el mismo se convierta en un programa del INIFOM, que idealmente pueda conducir a la posterior creación de un Fondo de Desarrollo Municipal, al cual aporten todos los donantes interesados en el fortalecimiento de los Municipios con una agenda ordenada sobre la base de los planes municipales.

En la actualidad, dicho Fondo se implementará con fondos del Banco Mundial, pero solamente para proyectos de infraestructura y fortalecimiento institucional; la idea es ampliar la gama de donantes al Fondo de Desarrollo Municipal y que se retome el financiamiento a los proyectos productivos, buscando los mecanismos para que los recursos para este fin sean mejor manejados por las alcaldías.

Aunque no hay valoraciones sobre el tema, la apreciación de la dirección del proyecto es que por medio de este proyecto, a nivel comarcal, se ha fortalecido la organización comunitaria.

5. Monitoreo

El sistema de monitoreo del proyecto está separado en dos unidades distintas: una relacionada con el componente de desarrollo municipal implementado por INIFOM y una segunda unidad que enfoca el manejo de los recursos naturales y su protección, implementado por MARENA. El sistema de monitoreo del proyecto está basado en un Sistema de Manejo de Información (MIS) con una base de datos, la cual organiza la información pertinente, tanto física como financiera.

A la fecha se ha realizado una Evaluación de Medio Término. En la marcha del proyecto se utilizaron los indicadores macros para evaluar la calidad de resultados a nivel nacional y local a través de indicadores básicos para medir cumplimientos.

a. Componente de desarrollo municipal

Este componente descansa considerablemente en un sistema descentralizado de toma de decisiones y manejo, involucrando una gran cantidad de pequeños y diversos subproyectos. En consecuencia, ya que la determinación ex-ante del patrón de inversión del proyecto y otros parámetros claves no sería posible sin una efectiva supervisión, ésta dependería de la existencia de un sistema de monitoreo eficaz, el cual proveería información relacionada con el progreso de los subproyectos en las diferentes etapas (ejemplo: aprobación de subproyectos, abastecimiento, implementación y desembolsos), tipos de proyectos aprobados e implementados y la verificación de las actividades del proyecto, los cuales estarían consistentemente relacionados

con las guías, la metodología prevista y los criterios de selección incluidos en el Manual Operativo (*Reglamento Operativo*).

b. Componentes de recursos naturales y biodiversidad

El monitoreo de actividades en este componente podría ser manejado mediante el uso del sistema de monitoreo y de informes existente en MARENA, excepto para el Proyecto de Corredor de Biodiversidad en el Atlántico (GEF), el cual requeriría un sistema específico.

c. Informes

En lo posible, los procedimientos para hacer el informe dentro de cada componente debería seguir los sistemas de informes institucionales existentes, a fin de evitar duplicaciones de esfuerzos. El sistema completo de informes del proyecto produciría diferentes tipos de informes, dependiendo del nivel de usuarios involucrados. Dos diferentes informes de progreso del proyecto serían sometidos al Banco: uno de INIFOM sobre el desarrollo municipal, y otro de MARENA sobre políticas e instituciones en recursos naturales y protección a la biodiversidad.

El contenido general de cada uno de los dos informes trimestrales (INIFOM y MARENA) incluiría:

1. Un resumen de la implementación del proyecto.
2. Actividades de los gobiernos locales y centrales.
3. Indicadores.
4. Estatus legal de los convenios.

6. Evaluación

El proyecto desarrollaría e implementaría un rango de estudios evaluativos para medir el impacto de las inversiones de los subproyectos y proveería una retroalimentación apropiada para mejorar la metodología del proyecto y su implementación. INIFOM sería responsable de elaborar los borradores de los Términos de Referencias (TOR) de acuerdo con el Banco y contrataría los servicios de consultoría para los estudios de evaluación siguientes:

1. Revisiones Anuales.
2. Evaluación del Impacto del Proyecto.

E. IMPACTO

1. Frente a capital humano

En la capacitación se han desarrollado una diversidad de temas, haciendo énfasis en los aspectos de:

- La planificación del desarrollo municipal.
- Participación ciudadana.
- Formulación participativa de proyectos.

- Microplanificación.
- Gerencia de proyectos.

El universo capacitado lo constituyen los técnicos municipales, las comunidades y los administradores de fondos, y dentro de ellas se han incorporado temas con *enfoque de género*.

Adicionalmente, se ha dado instrucción a capacitadores municipales, cuya formación ha sido el principal impacto del proyecto en la formación de capital humano local.

La ejecución de proyectos de infraestructura ha mejorado la calidad de vida de los beneficiarios, mejorando el acceso al agua potable, proveyendo servicios de electrificación rural y ubicando centros de salud en comunidades aisladas.

2. Frente a capital social

El fortalecimiento institucional no era en un objetivo del proyecto, si no parte intrínseca de su diseño; sin embargo, éste ha sido el elemento más exitoso del mismo. El proyecto buscaba aliviar la pobreza, y con ese fin se dotó a las municipalidades de las herramientas para manejar los proyectos que se les transfieren, aunque la dirección del proyecto calcula que aún se encuentran en la mitad del proceso de fortalecer la gestión del municipio.

Se ha promovido la participación y la organización de las comunidades alcanzando en algunos municipios niveles elevados de organización; se han reaizado elecciones comunitarias anuales, donde se practican principios democráticos y se introduce el concepto de liderazgo comunitario sin fines políticos.

Otro elemento importante es la apropiación y participación de las comunidades en las diferentes acciones y fases del ciclo de los proyectos. El proyecto ha transferido la visión de trabajar por un desarrollo integral de los municipios y no por un sector determinado.

Se ha establecido el mecanismo para la ejecución de proyectos y otras acciones, el principio de cooperación y cofinanciamiento de las comunidades, la Alcaldía y PROTIERRA. Se ha institucionalizado el concepto de participación comunitaria, aportación de la misma en las acciones y con ello la sostenibilidad.

Tal como lo refiere la evaluación realizada por el Banco Mundial²⁸, son muy importantes los logros en cuanto al fortalecimiento de las instancias institucionales del nivel municipal. En particular, se destaca el incremento de la capacidad técnica para la planificación, con un énfasis especial en los logros obtenidos en el mejoramiento de los catastros y, con ello, el impacto en la capacidad de recaudo de impuestos y el fortalecimiento de las finanzas locales.

Las municipalidades involucradas en el proyecto lograron constituir sus oficinas de planificación con un importante nivel técnico. Esta estructura ha permitido una diversificación de los proyectos más allá del proyecto mismo, permitiendo involu-

²⁸ World Bank, Local Governments and Sustainable Rural Development: Effects and Potential Sustainability of the Rural Municipalities Project (Protierra) in Nicaragua, Dec. 2000.

crar esquemas similares a los adoptados por PROTIERRA para acceder a oras fuentes de financiamiento, al igual que a la diversificación de la cartera de proyectos, incluyendo más iniciativas para el sector rural, en contraste con el sesgo urbano preexistente.

La utilización de instrumentos de evaluación por medio de un grupo control, mostró que los incrementos en eficiencia fiscal de los municipios incluidos en el proyecto, reflejaba niveles de mejoría de hasta ocho veces más.

El enfoque de demanda en la formulación y gestión de los proyectos de desarrollo constituye una nueva cultura en las municipalidades que significa una cultura de desarrollo de habilidades y sistemas de intercambio y relacionamiento más eficientes entre el sector estatal y las organizaciones de la sociedad civil, lo cual tiene un alto significado en la construcción y crecimiento del capital social local.

A pesar de estos avances, se encuentran importantes desafíos en cuanto a las condiciones de transparencia e imagen gubernamental que podrían ser soporte sustantivo de los incrementos de recaudación tributaria, en especial mecanismos de educación y comunicaciones al público, con el fin de lograr una mayor claridad en los beneficios esperados de una mayor tributación. Este punto es de especial importancia ya que uno de los elementos claves de soporte del capital social es la confianza de la ciudadanía en sus instituciones.

3. Frente a capital físico

De los 900 subproyectos, 600 fueron de infraestructura; 40% de ellos para aliviar los daños causados por el Mitch. La coordinación del proyecto valora que el manejo de los subproyectos de infraestructura ha sido un éxito.

El proyecto ha generado infraestructura, cuya propiedad es transferida a los beneficiarios, aunque existen algunos cuya propiedad no es de la comunidad, tal como en el caso de los proyectos de electrificación.

Se ha ejecutado una gran diversidad y número de proyectos de apoyo al sector productivo, con énfasis al sector agropecuario, obteniendo múltiples beneficios socioeconómicos a los sectores más pobres, mejoramiento la dieta alimenticia, la de economía familiar, elevando la seguridad alimentaria, y como instrumento para la organización comunitaria. De igual forma ha servido para promover la diversificación agropecuaria.

4. Frente a capital natural

En este ámbito no se han dado resultados muy relevantes, aun cuando cada proyecto lleva intrínseco una Evaluación de Impacto Ambiental. Todo esto obedece a que el apoyo de MARENA en los municipios ha sido muy pobre, teniendo como única asistencia al técnico de PROTIERRA/MARENA.

Desde un punto de vista macro se han dado avances importantes en la planificación del desarrollo a mediano plazo, propuesta de ordenamiento ambiental y la generación de algunos proyectos ambientales.

5. Evaluación de impacto por componente

Una de las principales dificultades para evaluar el impacto del proyecto es la ausencia de una línea de base inicial que permita hacer un análisis ex-ante y ex-post de la intervención del proyecto.

La metodología para valorar el impacto por componente fue la revisión documental, en la cual se encontraron evaluaciones del desempeño e impacto del proyecto, realizadas entre 1999 y 2000, así como entrevistas y actualización de cifras con informantes claves del proyecto y validación de la información obtenida con los coordinadores de territorios del proyecto.

De acuerdo con los registros a la fecha, el proyecto PROTIERRA trabaja en cuatro departamentos del país, abarcando 32 municipios que representan el 20.1% de los municipios del territorio nacional.

Los subproyectos ejecutados por el proyecto se detallan a continuación, por tipo y población beneficiaria por sexo; se destaca el hecho de que una alta proporción de los beneficiarios del proyecto son mujeres, lo que corresponde o no con la media nacional.

La ejecución de un modelo integral de alivio a la pobreza tiene el riesgo de querer cubrir muchos aspectos sin que necesariamente se ejecuten todos a plenitud; así mismo, requiere de una estrategia de ejecución definida y operacional para evitar diluir recursos. Los datos reflejados en un estudio realizado entre el último semestre de 1999 y el primer semestre de 2000, valoran el impacto del proyecto y las principales debilidades de la ejecución del mismo por componente, usando como base información de datos del año 1996. (*Desarrollo de capacidad Institucional: Evaluación de efectos de Sostenibilidad Potencial del Proyecto de Municipios rurales de Nicaragua, Paola Pérez Alemán, 16 de Noviembre, 1999*).

a. Fortalecimiento de la tributación municipal: efectos en la capacidad para generar ingresos propios locales

Los datos muestran que el proyecto está fortaleciendo una de las principales fuentes de ingresos propios de la alcaldía. La dinamización del IBI es requisito para el desarrollo municipal, al aumentar la viabilidad financiera local y la capacidad de colocar contrapartida municipal para ejecutar más subproyectos de inversión. El proyecto financia a las alcaldías la contratación de recursos humanos, la asistencia técnica y capacitación para organizar, por primera vez, nuevos catastros municipales (urbanos y rurales), el mejoramiento del registro de contribuyentes, y la instalación de sistemas computarizados de avalúo y cobro. El resultado de estos esfuerzos del proyecto es evidente en la tendencia al crecimiento significativo del recaudo inmobiliario en 1998, muy por encima de municipios que no han hecho cambios en su sistema local de tributo IBI. Los resultados más sobresalientes durante el periodo comprendido entre los años 1996 a 1998, son:

- Con relación a 1996, se registra un crecimiento significativo de los ingresos por IBI. Hay una diferencia de 160% en el ingreso por IBI de 1996 a 1998 en el total de municipios atendidos por PROTIERRA, comparado con un cambio de apenas 29% en los municipios del grupo control.

- El cambio porcentual es mayor entre los municipios de PROTIERRA de mayor capacidad (tipo A) y los de menor capacidad inicial (tipo C). Los de mayor capacidad (tipo A) atendidos por el proyecto registran una diferencia de sus ingresos IBI del 350%, mientras que el grupo control sólo cambia en 25% entre 1996 y 1998. En el caso del tipo C, de menor capacidad y de menor ingreso iniciales, se observa que los municipios atendidos por PROTIERRA logran un cambio del 183% con relación a sus ingresos de 1996, mientras el grupo control apenas logra una diferencia porcentual del 58%. El grupo de municipios PROTIERRA tipo B, registra un crecimiento menor (54%), pero también es superior al grupo control tipo B (23%).
- Estos datos expresan claramente una significativa tendencia ascendente, con potencial para aumentar el ingreso por IBI. Los efectos en los ingresos IBI deberán ser mayores en el futuro en la medida que los municipios fortalezcan la administración de la recaudación. El impuesto IBI es de suma importancia para la sostenibilidad y la habilidad de los gobiernos locales para financiar contrapartidas financieras en inversiones municipales. Actualmente, en las alcaldías del departamento de Chinandega el IBI genera apenas entre el 17% y el 25% de los ingresos tributarios, y en los municipios de León genera entre el 18% y el 35% de los mismos.

Las principales debilidades en este ámbito son: (i) poca transparencia y discusión con la población sobre el destino de los recursos de la alcaldía, (ii) no se ha propiciado una práctica de rendición de cuentas en cabildos y asambleas que, al mismo tiempo, fomente el pago de impuestos, el buen uso de los recursos públicos y las ventajas para generar más co-producción del desarrollo del municipio (ej. con más dinero para contrapartidas de subproyectos, se puede ejecutar más), (iii) no se ha propiciado el aprendizaje horizontal, entre municipios, de formas y estrategias para organizar y mejorar la recaudación de impuestos.

b. Fortalecimiento de la capacidad técnica local: la Unidad Técnica Municipal (UTM)

En 1996, el 78% de municipios donde actúa PROTIERRA no tenía área técnica de planificación y proyectos. Los niveles académicos del personal eran bajos. Sólo dos de cada diez municipios atendidos por el proyecto tenía algún miembro del personal con nivel universitario. Las alcaldías de menor capacidad tenían un organigrama que incluía sólo tres áreas: (i) departamento financiero-contable, (ii) registro civil y fierros, (iii) servicios municipales mínimos (cementerio, parque, limpieza de calles). Además, el gobierno municipal desatendía el área rural, circunscribiéndose al casco urbano. Carecían de capacidad para manejar y gestionar subproyectos.

Los datos muestran que el proyecto está fortaleciendo la capacidad técnica de las alcaldías para manejar y gestionar subproyectos, especialmente las de menor capacidad inicial. También indican que varios municipios han mejorado su capacidad administrativa-financiera. Entre los resultados más sobresalientes tenemos:

- La creación de la UTM integra a los primeros profesionales en la mayoría de alcaldías atendidas por el proyecto. Siete de cada 10 responsables técnicos tienen

título universitario, y llevan dos o más años laborando en el proyecto. Actualmente, el 60% de las alcaldías atendidas por PROTIERRA no tiene otra unidad técnica de apoyo; esto convierte a la UTM en la unidad básica de planificación y gestión de proyectos en el gobierno municipal.

- La UTM contribuye a que la alcaldía le brinde más atención a las zonas rurales. Juega un papel clave en la organización de asambleas comarcales y de inversiones en subproyectos enfocados en las comunidades rurales. Mediante la identificación de los problemas y demandas de las comarcas, la UTM capacita a la alcaldía para que tome decisiones y desarrolle acciones en beneficio de los pobres rurales.
- El principal impacto de la integración de los técnicos UTM a los gobiernos municipales es el aumento de la capacidad para emprender la gestión de subproyectos financiados con otras fuentes externas, distintas de PROTIERRA; se estima que durante 1999 los técnicos UTM dedicaron entre el 30% y el 60% de su tiempo a elaborar subproyectos de otras fuentes.
- Ha habido un proceso de aprendizaje y de reorganización del procedimiento de elaboración, revisión y aprobación de subproyectos que se refleja en los tiempos que toma completar las distintas fases. Inicialmente, la escasa experiencia de los técnicos en elaboración de subproyectos y la centralización de la revisión y aprobación en la Unidad Coordinadora en Managua, generó “cuellos de botella”. Podía tardar entre cuatro meses y un año la elaboración de un subproyecto, y la revisión desde dos hasta siete meses. Con la descentralización del proceso de revisión-aprobación a las coordinaciones territoriales, se redujo el tiempo a un rango de dos meses a cuatro meses en la etapa pre-Mitch. Sin embargo, desde la emergencia Mitch se demostró que puede completarse la elaboración del subproyecto en un mes, y la revisión-aprobación en dos semanas o menos.
- El análisis comparativo del indicador sobre capacidad administrativa-contable de la situación de 16 municipios pone en evidencia que nueve alcaldías mejoraron sus habilidades, al moverse de niveles “no adecuados” en 1996 (antes del proyecto), a niveles “medianamente adecuados” en 1998 (después del proyecto).

Las principales debilidades que se valoran son: (i) “cuellos de botella” en el proceso de desembolso que implican retrasos en la entrega a las alcaldías de fondos para subproyectos aprobados, (ii) dificultad para cumplir el reglamento operativo, dada la variedad de condiciones entre departamentos, en particular, los limitados recursos financieros y la ausencia de intermediarias financieras en municipios remotos, como Río San Juan, que frena la capacidad de ejecución, (iii) escaso intercambio entre las UTM para propiciar aprendizaje horizontal y mayor definición de estándares de desempeño de la UTM, de criterios de selección de subproyectos (rentabilidad, viabilidad), monitoreo conjunto, y conocimiento de las lecciones de experiencias exitosas, (iv) tratamiento estandarizado en la conformación y seguimiento de las UTM, que no responde a la diversidad de capacidades institucionales locales, (v) débil integración de la parte administrativa-financiera del proyecto al resto de la alcaldía.

Las entrevistas con informantes claves del proyecto reflejaron que la actividad de fortalecimiento institucional del proyecto, diseñada como un medio para alcanzar los

fines últimos del proyecto, se convirtió en un objetivo en sí mismo. Esto se explica por la falta de fortaleza institucional en las instancias de poder local, las alcaldías. El proyecto, inicialmente concebido como uno de naturaleza ambiental, estableció como objetivo básico el alivio de la pobreza por medio de acciones administradas desde el poder local. Por la debilidad de la instancia local, el proyecto invirtió esfuerzos sustantivos para fortalecer a las alcaldías.

c. La planificación local: cambios en prácticas y nuevas capacidades

En los primeros años, el proyecto promueve la Microplanificación Participativa (MPP), para seleccionar y programar las inversiones en subproyectos. Durante 1999, la MPP inicia un proceso amplio de planificación local estratégica, más allá de la programación de inversiones de PROTIERRA, que desemboca en Planes de Desarrollo Municipal y Planes de Inversión Municipal. Se desarrolló un indicador cuantitativo para evaluar el proceso y resultado de la planificación local para elaborar los PDM, que incluye diez elementos sobre los que se recabó información tales como: la participación de líderes, personal de la alcaldía, mujeres, y otras instancias en las asambleas comarcales; la amplitud de los problemas identificados, incluyendo el tema del medio ambiente; la precisión de alternativas a través de la definición de subproyectos; la perspectiva del PIM que engloba diversas fuentes de financiamiento, y la aprobación del plan por el Concejo Municipal.

Antes del proyecto, sólo el 22% de los 32 municipios atendidos había elaborado un plan de desarrollo municipal. Asimismo, menos de la tercera parte había elaborado un plan de inversión, y la mayoría de éstos enfocaba sólo temas de infraestructura social. La planificación se limitaba a la elaboración del presupuesto anual, relacionado con los gastos de funciones mínimas de la alcaldía. Las alcaldías trabajaban sin visión estratégica, sin un conocimiento de los recursos disponibles de diversas fuentes de financiamiento. Producían pocos servicios, casi inexistentes para el área rural.

Durante 1999, el proyecto logra realizar 96 asambleas comarcales en los 32 municipios atendidos, como punto de partida para la elaboración de Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y Planes de Inversión Municipal (PIM). Para octubre de 1999, el 100% de los municipios donde actúa PROTIERRA tenía un PDM y un PIM, a diferencia de la mayoría de municipios del país; una encuesta nacional arroja que sólo tres de cada diez municipios en Nicaragua elabora planes anuales.

Los datos muestran que el proyecto está fomentando e introduciendo nuevas prácticas e instituciones locales que fortalecen la capacidad para emprender la planificación del desarrollo municipal. Los resultados más sobresalientes incluyen:

- El proyecto propicia una planificación más participativa. Las asambleas comarcales se constituyen en instituciones de planificación local para acercarse a las comarcas rurales y localizar las demandas. Un análisis de la lista de participantes de 57 asambleas comarcales en 19 municipios, comprueba que en el 58% de los territorios se involucra a todos los líderes de las juntas directivas comarcales (de 15 a 21 líderes por municipio). Las mujeres constituyen un 37% del total de habitantes que participaron en las asambleas comarcales. Sin embargo, al nivel muni-

cipal se observa que sólo el 16% de municipios logra una participación femenina del 40% al 50%, mientras otros apenas llegan al 30%. La encuesta representativa del universo de beneficiarios y no-beneficiarios del proyecto arroja que un 66% de la población valora que con PROTIERRA su comunidad tiene más comunicación con el alcalde para discutir sus necesidades.

- El proyecto fomenta una planificación más responsable. Las asambleas comarcales propician un cambio del foco de atención de la alcaldía; de la administración del registro civil y de fierros, empieza a centrarse en el conocimiento de los problemas de la población rural local. En todos los municipios, las deliberaciones conjuntas entre la alcaldía y la población rural perfilan alternativas y maneras de coproducir más servicios y acciones para combatir la pobreza. Un 73% de la población entrevistada en los municipios atendidos por PROTIERRA valora que en los últimos dos años ha mejorado la atención de los servicios que la alcaldía brinda a las comunidades rurales.
- Los datos muestran que las inversiones municipales con financiamiento de PROTIERRA están aumentando la provisión de servicios a la población rural, especialmente de agua potable, alumbrado público, alcantarillado, y construcción de puentes y calles o caminos interiores. En los municipios de menor capacidad y menores recursos, un 65% logra producir servicios que no proveía en 1996. Entre la población de los municipios donde actúa el proyecto, un 67% opina que PROTIERRA está contribuyendo a mejorar los servicios que provee la alcaldía a su comunidad.
- El proyecto está contribuyendo a fortalecer el papel del Concejo Municipal en la toma de decisiones, al hacer transferencias financieras que crean fondos municipales sobre los que el Concejo debe decidir y aprobar. Esto enriquece y reorienta los temas en la agenda del Concejo. Además, las discusiones sobre los PDM, los PIM y su aprobación ayuda a reducir la toma de decisión discrecional.
- Un índice cuantitativo de la planificación local (que incluye diez variables) arroja que el 63% de una muestra de 19 municipios logra un proceso y producto “muy bueno” en términos de participación, precisión de problemas y alternativas, participación del Concejo Municipal, capacitación y calidad de los planes. La capacitación durante el proceso de desarrollo de los planes municipales, dejó un promedio de dos personas capacitadas por alcaldía en el manejo de microplanificación participativa y en la elaboración de planes.

Las debilidades principales incluyen: (i) la convocatoria a las asambleas comarcales no ha logrado integrar igual proporción de hombres y mujeres, (ii) ha habido poca integración de otras instancias gubernamentales con representación territorial en el proceso de planificación local, lo cual no ha permitido mayor concertación de acciones antes de concluir los planes, (iii) a pesar del aumento de instancias de participación comunitaria, existe transparencia limitada, dada la escasa diseminación, en las comunidades, sobre los fondos del proyecto disponibles para financiar subproyectos en el municipio, (iv) hay poca vinculación entre los planes y los presupuestos y recursos disponibles para contraparte de fuentes externas de financiamiento, (v) los con-

cejales manejan poco los objetivos del proyecto, en particular los relacionados con el manejo de recursos naturales y el medio ambiente por lo que no le dan prioridad en la selección final de subproyectos.

PROTIERRA, clasifica la inversión en tres grandes categorías:

- Infraestructura
- Productivo (crédito)
- Ambiental

A continuación se detallan los tipos y beneficiarios de los subproyectos.

d. Infraestructura

Un estudio sobre la percepción de la población acerca del proyecto declara que la inversión de PROTIERRA en proyectos de infraestructura ha contribuido a mejorar la venta de productos (11.6%), reducir los tiempos de comercialización (10%), tener acceso a fuentes de crédito (9.7%). La seguridad también ocupa un papel muy importante (9.0%), ya que garantiza la producción y la comercialización. (*Evaluación de Efectos y Sostenibilidad Potencia de PROTIERRA, Encuesta de Medio Término - Borrador para discusión, Miguel Ángel Castellón, s/f*).

Así mismo, acerca de los beneficios de los proyectos de energía eléctrica, el 10% de la población encuestada declaró tener mayores beneficios en cuanto a entretenimiento (acceso a la radio y la televisión), el 7.4% en la seguridad pública, y el 3.4% en la utilidad de la energía eléctrica para empezar un negocio (pulpería, panadería, etc); el 78.4% declaró que los proyectos de energía eléctrica no les habían traído ningún beneficio; esto se explica en que el mayor porcentaje de subproyectos de PROTIERRA son de índole productivo y la mayoría de la población beneficiaria del proyecto ya contaba con este antes de a la intervención del proyecto.

La población encuestada en este estudio declaró que el mantenimiento de los proyectos de infraestructura está a cargo de la alcaldía y los beneficiarios, siendo muy reducida la participación de las entidades del gobierno central como el MTI y el ENEL.

e. Productivo

Los proyectos productivos se han llevado a cabo por medio de fondos de crédito provistos a la alcaldía, quien los otorga a una intermediaria financiera con condicionantes sobre aspectos como a quiénes deben ser los destinatarios y cuál debe ser la tasa de interés (12%, como máximo).

Después de tres años de ejecución del crédito, el Banco decidió suspender este componente, debido a una mora del 60% en los créditos otorgados.

Sin embargo, todas las evaluaciones realizadas hasta el año 2,000, año en que se suspende la actividad de crédito, señalan que la provisión de crédito es una actividad de gran beneficio para las comunidades, debido a que la mayoría de la población beneficiaria (90.5%) se considera pobre, y de estos el 79% se considera extremadamente pobre, de manera que son sujetos de crédito solamente para PROTIERRA.

Los directores del proyecto señalan que la actividad de crédito es una actividad necesaria y que los niveles de mora alcanzados se deben a la falta de:

- claridad en la propiedad de los fondos,
 - una administración más eficiente del cobro de parte de las intermediarias y
 - un diseño más claro de los productos financieros requeridos por la población meta.
- Después de la suspensión de la línea de crédito, PROTIERRA ha tomado las riendas en la recuperación de la cartera y ha reducido la mora de 60% a 40%.

f. Beneficiarios

Un estudio realizado con datos de 1999 y 2000 y que refleja la percepción de la población sobre los beneficiarios del proyecto, declara que el 43.8% de los informantes consultados señala que los proyectos han beneficiado a toda la comunidad; el 23.1% expresa que beneficia a la población con menores recursos; 11% asegura que el proyecto llega a la población con mayores recursos; 8.3% expresó que beneficia sólo a aquellos que trabajan con las alcaldías y 11% señala que no sabe a quién beneficia el proyecto (Miguel Ángel Castellón s/f).

F. NOTAS PARA CONCLUSIONES

- Debido a la alta morosidad de los subproyectos productivos (60%) y luego de una evaluación, el Banco Mundial decidió suspender la cartera destinada para fondos de crédito.
- Los informantes clave reflejaron que un medio para ejecutar el proyecto como son el poder y la administración municipal (alcaldías) se convirtió en la finalidad misma del proyecto, debido a la ausencia de esta estructura y fue un imperativo para el proyecto la construcción de la misma.
- De manera que en la continuidad del proyecto, se plantea la formación de un programa institucional dentro de INIFOM, que se dedique al fortalecimiento de la estructura municipal y que en su siguiente etapa se amplíe hacia el departamento de Chontales; la elección de Chontales; se basa en la existencia del Programa FADES, financiado por la cooperación finlandesa, el cual ha avanzado en la creación de planes municipales del departamento.
- Una de las lecciones más importantes, es la imperiosa necesidad de avanzar en la cultura de la evaluación y el seguimiento. Las dificultades para hacer un seguimiento adecuado se reflejan en los vacíos existentes en indicadores de gestión e impacto. La replicabilidad y sostenibilidad de los proyectos quedan altamente condicionados por las ausencias de mecanismos reales de apoyo a las decisiones. Esto se expresa en hechos como la limitación de conceptuar hasta que los proyectos maduren, cuando puede ser demasiado tarde. Los instrumentos existentes no tienen un sentido gerencial.
- La descentralización no se puede considerar como un proceso que sólo ocurre en las instancias locales. Los desafíos de ajuste en la estructura de interrelaciones públicas es igualmente importante. El proyecto evidencia una asimetría en los logros de fortalecimiento institucional entre el nivel local y el central, con graves riesgos para la sostenibilidad de los proyectos emprendidos. Si bien es importante

el fortalecimiento local, es un alto riesgo la debilidad de la institucionalidad nacional que se encuentra sometida a presiones por un exigente proceso de transición.

- Es claro que el fortalecimiento local es una ganancia en sí misma, ya que retroalimenta estructuras con mayor capacidad y autonomía para superar limitaciones estructurales del desarrollo local. Las intervenciones del tipo PROTIERRA han mostrado excelentes logros en este campo por diferentes vías. La eficiencia en la ejecución de los componentes específicos del proyecto se beneficia, al punto que es comparable con los mejores logros obtenidos por esquemas tradicionales de programas de desarrollo rural y alivio de la pobreza centralmente concebidos.
- Éste es uno de los aspectos más destacables de la experiencia, si se considera que el proyecto ha mostrado una preocupación especial por la institucionalidad local, asignando responsabilidades a las instituciones formales, en particular a las municipalidades. Si bien es cierto que se encuentran mayores dificultades al entrar en relación con estructuras determinadas por las fuerzas políticas tradicionales locales, el mismo proceso ha mostrado una gran capacidad para mejorar el control social, los procesos de rendición de cuentas y la sensibilidad sobre el sentido de la inversión pública y la tributación. Estos elementos se consideran claves en la idea de fortalecer sosteniblemente el capital social local.
- Otra de las lecciones se relaciona con el manejo de las heterogéneas condiciones institucionales y de desarrollo de las comunidades objeto del proyecto, generando la necesidad de construir esquemas, particularmente en el nivel central, que posibiliten el desarrollo de mecanismos de individualización de necesidades locales. Este hecho llama la atención sobre las competencias y decisiones que deben ser ubicadas en el nivel comunitario, municipal, de coordinación técnica regional y nacional, de forma que existan claros sentidos de subsidiaridad, autonomía y coordinación, entre los diferentes niveles de gestión del proyecto.

VIII. DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN POPULAR. LA EXPERIENCIA DE BOLIVIA

MIGUEL URIOSTE

A. RESUMEN EJECUTIVO

Bolivia inició un agresivo proceso de descentralización político-administrativa en 1994, mediante la puesta en marcha de un conjunto de disposiciones legales, particularmente a través de la combinación de la Ley de Participación Popular (LPP) y la Ley de Descentralización Administrativa (LDA), las mismas que fueron elaboradas en un contexto de amplias reformas al conjunto de la economía y de la política y conocidas como las “reformas de segunda generación”, debido a que sucedieron al programa de ajuste estructural aplicado en el país a partir de 1985²⁹. Resulta evidente que la Ley de Descentralización Administrativa fue una consecuencia de la Ley de Participación Popular, permitiendo adecuar el marco de la estructura pública del Estado a los principios, objetivos y funciones definidas por dicha Ley.

La opción descentralizadora municipalista, con participación ciudadana directa, fue una medida radical en el contexto político del país y dio respuesta a una prolongada demanda social con relación a la descentralización y la disminución de las competencias del gobierno central, aunque en la práctica este proceso respondió más bien a una lógica de desconcentración administrativa del poder ejecutivo y descentralización municipal. Esta reforma —decidida desde el Estado— fue concebida como un proceso de transferencia de autoridad política y económica a favor de los escenarios locales, contrastando explícitamente con la tradición histórica de carácter centralista y la relativa ausencia del Estado en el área rural del país.

²⁹ Estas reformas fueron formuladas y aplicadas en el país durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada y la coalición político-partidaria del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Unión Cívica Solidaridad (UCS), Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación (MRTKL) y Movimiento Bolivia Libre (MBL) (1993-1997).

Pese a su carácter altamente innovativo, esta reforma fue cuestionada, e incluso resistida, por algunos grupos organizados corporativamente, los mismos que estaban representados en las esferas de poder regional-departamental e intereses grupales de la sociedad civil, desde la perspectiva de los órganos funcionales clasistas populares o indigenistas, quienes reclamaban para sí la transferencia de los poderes delegados a las instancias locales. Debe destacarse que, al poco tiempo, esta resistencia cedió, dando lugar a una intensa dinámica social de directa participación en la aplicación de la reforma.

Este proceso ambivalente en la sociedad civil, de una primera fase de negación y de una segunda fase de aceptación de la reforma, estuvo relacionado principalmente con dos factores: a) la entrega directa e inmediata de recursos financieros a los municipios y el rápido reconocimiento de la personería jurídica de todas las comunidades campesinas y pueblos indígenas existentes en el país, y b) la realización de elecciones municipales un año más tarde, en las que indígenas y campesinos participaron activamente, ganando espacios de poder local —propios y directos— por primera vez en la historia republicana, y produciendo un tránsito desde la democracia representativa hacia la democracia participativa, ciertamente incompleto e imperfecto, pero altamente significativo en el contexto histórico de Bolivia.

El cambio en los criterios para la asignación de recursos destinados a los municipios, en forma paralela a la transferencia de responsabilidades, detuvo el proceso de concentración de ingresos en las ciudades hegemónicas del país que había caracterizado el proceso de crecimiento nacional durante el siglo XX³⁰. La reforma iniciada en 1994 corrigió drásticamente esta distorsión histórica al definirse que la coparticipación tributaria municipal se basara proporcionalmente en el número de habitantes de cada municipio. En este contexto, aproximadamente 280 municipios mayoritariamente rurales que alcanzan a un total poblacional de cerca de tres millones de habitantes campesino-indígenas han recuperado, por primera vez en cerca de dos siglos de vida republicana, más de un tercio del total de las asignaciones globales para los ocho millones de ciudadanos que existen en Bolivia. Estos recursos están ahora administrados localmente, aunque con notables deficiencias por la falta de capacidad técnica municipal, especialmente en los municipios más pobres y pequeños, ubicados en las áreas deprimidas del país.

Las principales limitaciones de esta reforma se encuentran en el hecho de que no fueron concebidas de manera explícita como una política de desarrollo rural (aunque en la práctica tuvo la virtud de dotar a la población del campo³¹ de los instrumentos legales sobre priorización, seguimiento y control de la inversión pública local); en la incapacidad de los órganos públicos, privados e instancias político-administrativas

³⁰ Tres ciudades del país: La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, conocidas como las “ciudades del eje”, habían logrado concentrar aproximadamente el 97% de los recursos de coparticipación tributaria.

³¹ Aproximadamente unos tres millones de personas muy pobres viviendo en la jurisdicción territorial de 280 municipios mayoritariamente rurales, siendo la mayoría integrante de los pueblos indígenas Aymara y Quechua, en el occidente del país, e identificada con aproximadamente 36 pueblos indígenas en el oriente boliviano.

para el acompañamiento de este proceso y en la nueva direccionalidad que el gobierno siguiente (1997-2002) otorgó a la estructura del Estado reafirmando nuevamente perspectivas de carácter sectorial y no territorial. Otras de las limitaciones fueron la desorientación, iniciativa insuficiente y capacidad práctica por parte de las organizaciones tradicionales indígenas y campesinas, expresadas en sindicatos y ayllus, para apropiarse de los instrumentos que la ley había definido (o que ellos habían conquistado) y el acaparamiento por parte de los partidos políticos tradicionales del escenario de la participación ciudadana, limitando significativamente este salto cualitativo de la democracia boliviana y originando una opinión casi generalizada respecto a la necesidad de reglamentar formas no partidarias para el ejercicio de los derechos ciudadanos en los municipios³².

Este documento consta de siete partes sin contar este resumen ejecutivo. En primer lugar se realiza una introducción del marco referencial y preguntas específicas que conducen nuestra reflexión. En segundo lugar se realiza un breve balance de la situación social, política y económica del país. En tercer lugar se presentan los antecedentes históricos relacionados con la temática, desde la creación de la República hasta 1994, año de la aprobación de la ley de Participación Popular. En cuarto lugar se describen los orígenes de la Ley de Participación Popular. En quinto lugar se analizan los principales aspectos de ambas leyes, Ley de Participación Popular y Ley de Descentralización Administrativa, referidos al ámbito rural. En sexto lugar se hace una evaluación crítica del proceso, y por último se esbozan algunas consideraciones finales.

B. INTRODUCCIÓN

El ensayo se enmarca en los términos de referencia elaborados colectivamente en el seminario realizado en la sede del CIDER-IICA en Panamá a fines de enero de 2001. Tiene como propósitos centrales: a) exponer la experiencia boliviana de descentralización municipalista (Ley de Participación Popular y Ley de Descentralización Administrativa) iniciada en 1994 con el gobierno del presidente Sánchez de Lozada; b) analizar y evaluar los cambios institucionales promovidos por esta reforma impulsada desde el Estado y c) identificar aquellos aspectos que facilitan o perjudican el proceso del desarrollo rural.

La estructura del documento, así como los contenidos específicos, han estado orientados a responder las siguientes preguntas específicas:

1. ¿Cómo fue el proceso de negociación y gestión del nuevo marco para la institucionalidad local renovada?
2. ¿Cuáles son los mecanismos de asignación, gestión y control de los recursos presupuestarios comprometidos en los procesos de descentralización?
3. ¿Conceptualmente, cuáles son las fortalezas y debilidades de este proceso de descentralización y desconcentración?

³² Esto supone, sin embargo, la modificación de la Constitución Política del Estado, que dispone que la representación política de la sociedad civil se ejerza solamente a través de los partidos políticos.

4. Las decisiones políticas redistributivas, ¿cómo han fomentado o debilitado los procesos de empoderamiento local?
5. ¿Cuál ha sido el “impacto” de este proceso sobre las organizaciones locales? (sindicatos agrarios, organizaciones económicas campesinas, pueblos indígenas, comunidades, ayllus, etc.)
6. ¿Qué efectos ha tenido este proceso sobre el estilo de gestión social de las instituciones (parlamento, ministerios, sistema de partidos) en su estilo de gestión de políticas, y en los actores tales como organizaciones comunitarias, cooperativas, sindicatos agrarios, organizaciones no gubernamentales, autoridades indígenas tradicionales?
7. ¿Cuál es la dinámica y el tipo de participación de los pueblos campesinos-indígenas en el proceso de la descentralización, tomando en cuenta aspectos como la multiculturalidad, identidad étnica, articulación y/o integración nacional?
8. ¿Qué elementos del proceso podrían potenciar la disminución de la pobreza rural y que evidencias están presentes?
9. ¿Es posible reorientar la descentralización boliviana hacia el objetivo explícito del desarrollo rural?

C. LA SITUACIÓN ACTUAL

Bolivia es un país de 109 millones de hectáreas con aproximadamente 8 millones de habitantes, de los cuales un 38% reside en poblados menores a los 2.000 habitantes. Tres ciudades principales —La Paz, Santa Cruz y Cochabamba— concentran una mitad de la población nacional; continúa siendo uno de los países de mayor ruralidad de América Latina, aunque la tasa de migración campo-ciudad ha aumentado rápidamente en las últimas dos décadas y se estima que en los próximos 10 años sólo un 25% de la población será rural, aunque existen interacciones permanentes y dinámicas entre los escenarios urbanos y rurales. Sólo un 7% de la población rural tiene acceso a energía eléctrica. La población rural-indígena vive en poblados y caseríos muy dispersos y alejados de los mercados. Más del 90% de esta población rural campesina-indígena es extremadamente pobre, según los índices de desarrollo humano y de necesidades básicas; más de la mitad conserva y reclama rasgos de identidad étnica indígena, la otra mitad es mestiza en muy distintos grados de integración étnica y cultural, y existe una minoría que se reclama blanca y que ha estado históricamente vinculada a los mecanismos del poder político y económico.

A partir de 1982, Bolivia ingresó a un régimen —todavía estable— basado en la democracia representativa³³; se han alternado sucesivamente en el poder cinco go-

³³ Este año es conocido como el del retorno a la democracia luego de varios años de dictaduras militares, y se caracteriza por ser el periodo democrático más largo de la historia republicana. Desde entonces ningún candidato presidencial logró la mitad más uno de los votos. Todos los presidentes fueron elegidos en el Congreso Nacional, de acuerdo con el mandato constitucional en procesos electorales que —salvo incidentes en el manejo de la Corte Electoral de 1989 y la manipulación gubernamental en la designación de las Cortes Electorales Departamentales en 2001— hasta ahora han mantenido legitimidad social y legalidad jurídica

biernos formados por coaliciones de partidos políticos, en un escenario en el cual pocos partidos mantienen relevancia nacional, entre ellos algunos de origen campesino-indígena. No obstante esta constatación, el sistema político boliviano se encuentra en la actualidad altamente desacreditado y como consecuencia, existen demandas para que pueda convocarse a un Referéndum y a una Asamblea Constituyente. La corrupción en la administración pública y en los negocios privados con el Estado continúa siendo el “talón de Aquiles” del proceso democrático boliviano.

La ausencia tradicional del Estado en el área rural ha sido remplazada por organizaciones e instituciones privadas de desarrollo social (ONG) que han cumplido de manera heterogénea y diversa con una amplia oferta de servicios de infraestructura productiva, servicios de apoyo a la producción, y otros servicios sociales a las comunidades campesinas e indígenas del área rural³⁴. Estas instituciones son importantes no solamente por su magnitud desde el punto de vista numérico y presupuestario, sino porque asumieron un papel protagónico en la definición y aplicación de estrategias de desarrollo rural en el país. Esto ha impulsado definiciones precisas en el nuevo marco normativo respecto a su articulación con los gobiernos municipales, así como un amplio debate, desde hace una década, sobre un proyecto de ley que reglamente sus actividades. Como consecuencia, es evidente el proceso de crisis al que han ingresado estas instituciones debido al cambio de relaciones entre la sociedad civil y el Estado, asumiendo el municipio muchas de las funciones que previamente estas organizaciones habían considerado eran su papel natural en el proceso de desarrollo local.

En Bolivia existe estabilidad económica desde el año de 1985, momento en el cual se aplicó el programa de ajuste estructural que tuvo como finalidad la apertura de la economía al mercado externo. El Producto Interno Bruto es relativamente mayor a los 8 mil millones de dólares y las exportaciones anuales fluctúan alrededor de los 1.000 millones de dólares por año. Las principales exportaciones están constituidas en la actualidad por el gas natural al Brasil y los derivados de la soya —que se cultivan en medio millón de hectáreas en la región de las tierras bajas— a la región andina. Un millón de hectáreas adicionales son cultivadas tradicionalmente por pequeños y medianos productores para satisfacer el consumo familiar o el mercado interno. Hasta hace tres años, unas 30.000 familias de campesinos pobres cultivaban más de 40.000 hectáreas de coca con destino al consumo interno y a la producción de droga. Ese cultivo ha sido erradicado por la fuerza y se hacen esfuerzos por promover programas de desarrollo alternativo que reemplacen la economía informal de la coca; sin embargo, aún no han logrado producir el impacto económico equivalente.

³⁴ En Bolivia existen cerca de 800 Organizaciones No Gubernamentales (ONG) con personería jurídica y registradas en el Ministerio de Desarrollo Sostenible. Las más antiguas nacieron en la década del 70 como una respuesta a la falta de espacios de participación ciudadana y fueron instancias sustantivas en el proceso de recuperación democrática. De estas ONG, únicamente la mitad están realmente activas y organizadas en redes temáticas y regionales. Administran cerca de 100 millones de dólares por año, especialmente en programas de fomento al desarrollo rural, salud y educación. La mayoría rinden cuentas y presenta auditorías directamente a sus financiadores; dan empleo a unas 10,000 personas.

El coeficiente de dependencia externa de Bolivia es uno de los más altos del mundo. Desde hace tres décadas aproximadamente 800 millones de dólares se han recibido cada año por concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), provenientes de organismos multilaterales y bilaterales. La deuda externa fluctúa alrededor de los 4 mil millones de dólares, de los cuales un 30% acaba de ser condonado por los acreedores, en el marco de los programas de alivio de deuda de países pobres altamente endeudados (HIPC). En el marco de una frágil consulta nacional, con activa participación de los municipios, se ha elaborado la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, cuestionada en sus propuestas y en su débil articulación con los resultados del diálogo precedente.

D. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La síntesis histórica que a continuación se presenta resulta imprescindible para comprender la gestación y los verdaderos alcances de la Ley de Participación Popular aprobada en 1994, así como las características del proceso que desencadena, y para lograr un acercamiento al análisis de sus potencialidades y limitaciones, aspectos que serán analizados más adelante.

1. Desde la creación de la República hasta 1952

El principal aspecto y que asume un carácter de constante histórica en el país desde hace casi dos siglos, está definido por el hecho de que la ocupación territorial de la naciente República de Bolivia nunca se resolvió armónicamente, y permanece de manera reiterativa en la lucha por la ocupación y aprovechamiento de espacios territoriales entre indígenas y criollos. La presencia institucional del Estado es por tanto conflictiva y se superpone a variadas formas de organización, acceso y uso de los recursos naturales por parte de los pueblos indígenas.

El hecho más determinante y constitutivo en la fundación de la República de Bolivia (1825) estuvo determinado por la total exclusión de las mayorías indígenas de cualquier espacio de decisión pública. La constitución del Estado Boliviano estuvo caracterizada por el exclusivo control (político, económico y cultural) por parte de minorías descendientes de los conquistadores españoles sobre un territorio que antes de la instauración de los virreinos coloniales fuera dominio de pueblos originarios, especialmente quechuas y aymaras. El régimen de explotación servil de la mita en las minas de Potosí y de las encomiendas en los campos agrícolas fue el escenario en el cual se constituyó la República.

El libertador Bolívar dispuso la devolución de las tierras a propiedad de los indígenas (Decretos de Trujillo, 1824), pero lo hizo a título individual, inspirado en los ideales de igualdad que la revolución francesa había diseminado por el nuevo mundo y de las nacientes ideas liberales, en contraposición al reconocimiento tradicional en calidad de usufructo por parte de la corona española sobre los extensos territorios de

los ayllus³⁵, que habían sido reconocidos por la reorganización territorial del virrey Toledo llevada a cabo en el siglo XVII. No obstante esta disposición bolivariana — calificada por muchos historiadores como la primera reforma agraria— no fue cumplida y los sucesivos gobiernos mantuvieron el régimen de comunidades sometidas al control fiscal y al dominio patronal, debido a que medio siglo después de la creación de la República, la principal fuente de ingresos para el Tesoro Nacional continuaba siendo el tributo indígenal; por tanto, con el propósito de facilitar la recaudación de este tributo, se permitió a los indígenas continuar organizados de manera comunal aunque sin ningún tipo de política explícita para la promoción de su desarrollo.

En este contexto social se presentaron pugnas de poder entre quienes propugnaban la constitución de un Estado descentralizado con preeminencia de los cabildos y ayuntamientos, por un lado, y por otro lado, la visión borbónica de las intendencias, que “ejercían férreo control en el ancho campo de la justicia, la guerra, la hacienda o el atrayente territorio de las actividades económicas”. En las postrimerías del régimen colonial los cabildos no fueron suprimidos, pero tuvieron que sobrevivir difícilmente, evitando fricciones y tratando de hallar puntos de coincidencia con las recientes creadas intendencias. Bolivia nació con “un régimen unitario, concentrado, general y uno” y la figura del intendente colonial fue sustituida por la del prefecto. La supresión de los ayuntamientos fue decretada un año después de constituida la República (1826), con el argumento de que los cabildos y ayuntamientos se habían transformado en centros disfuncionales³⁶, en tanto que las oligarquías regionales reclamaban autonomías locales que entraban en abierta contradicción con los intereses de los grupos hegemónicos de las capitales (Rodríguez, 1995).

Recién en la Asamblea Constituyente de 1839 se hizo un reconocimiento explícito a los “municipios”³⁷ y años más tarde, en 1857, se planteó una descentralización territorial concebida como una forma híbrida de municipio semiautónomo en un esquema de tuición gubernamental. En este período histórico “los municipios que se consideraban representantes del gobierno local disputaban por el cobro de impuestos, la conducción de obras públicas o el derecho de mando sobre la policía, con los jefes políticos representantes del gobierno central” (Rodríguez, 1995). Las tensiones de la época no solamente estuvieron presentes entre los poderes criollos locales y

³⁵ El ayllu constituye una forma de organización de carácter segmentario y tradicional de los pueblos indígenas quechuas y aymaras del occidente del país, que reconocen la propiedad colectiva y posesión individual sobre la tierra, presentándose complejas formas de organización social y política y uso del territorio, muchas veces a través del uso discontinuo del territorio. Desde la creación de la República, como efecto de la aplicación de las políticas liberales sobre el recurso tierra, los ayllus han sufrido un proceso desigual de fragmentación.

³⁶ Los ayuntamientos que nacían del voto calificado de los terratenientes letrados y adinerados de los pueblos eran sospechosos de inspirar focos de resistencia y oposición a las políticas diseñadas por el nuevo orden republicano.

³⁷ “Los mentores de los municipios en Bolivia derivaban su legitimidad mediante una evocación a su existencia como un poder pre-estatal”... “como unidades corporativas y no meras circunscripciones administrativas” (Rodríguez, 1995).

centrales, sino y fundamentalmente entre aquellos con las comunidades tradicionales de indígenas que reclamaban sus derechos consuetudinarios previos a la constitución del Estado. Sin embargo, no lograron en ningún momento resolver la tensión y el conflicto de poder que significaba excluir de estos órganos públicos municipales a las mayorías indígenas con el fácil argumento de que eran poblaciones analfabetas y no poseían derechos propietarios sobre las tierras.

Apenas entre 1870 y 1880 se consolidó en el país un verdadero régimen feudal a partir de la aplicación de contradictorias y polémicas medidas de “desvinculación” del indio a la tierra, y la desarticulación del régimen de comunidades que hasta entonces había subsistido, siendo reemplazado por el régimen de las haciendas y el colonato. Muchas de las tierras que hasta entonces ocupaban las comunidades indígenas y originarias fueron sometidas a subasta pública forzosa con el argumento de que había que generar recursos para pagar la deuda externa. De ese modo, muchas de las tierras de los comunarios de la región alto andina del altiplano y valles pasaron a poder de nacientes terratenientes blancos o criollos que las compraron al Estado; muchas otras comunidades fueron definitivamente parceladas, y solamente algunas resistieron a estas medidas manteniendo su organización comunal. Adicionalmente, en 1871 los sectores liberalizantes promovieron reformas en las relaciones del Estado con las comunidades indígenas y las elites regionales; este enfoque reformista resolvió el “problema indígena” desconociendo con un afán civilizatorio la otredad de las comunidades indígenas.

A fines del siglo XIX se impuso en Bolivia la denominada guerra federal con el principal argumento de avanzar en la descentralización del país; para este propósito, los gobiernos de turno estimularon las reivindicaciones y alianzas con los indígenas y utilizaron sus liderazgos para confrontar a los poderes públicos instalados en Sucre, alrededor de la minería de la plata en la vecina ciudad de Potosí. El resultado fue el cambio de la sede de la capital de Sucre a la ciudad de La Paz que coincidió con el surgimiento del nuevo eje económico basado en la explotación del estaño en el altiplano, y el inicio de un proceso centralista y antimunicipal que habría de durar muchos años, aunque entre 1906 y 1925 los concejos municipales hicieron las veces de portadores de las demandas regionales (Rodríguez, 1995).

Después de la guerra del Chaco (1932-1935) los gobiernos militares nacionalistas promovieron gobiernos fuertemente centralizados, tomando en cuenta que el nacionalismo boliviano dio al antiliberalismo su mayor énfasis conceptual y político; al libre mercado se opuso la planificación; a las libertades individuales, la organización corporativa; a las demandas descentralizadoras, el Estado fuerte y centralizado. También se ha destacado el hecho de que el nacionalismo era contrario al espíritu de la autonomía municipal, por lo cual “los municipios parecían un incordio, un anacronismo desafiando al vigorizado Estado central” (Rodríguez, 1995). En este periodo el Estado, luego de haber sido considerado un mero gendarme, fue elevado al grado de protector y regulador de la sociedad civil y la economía nacional.

2. Desde 1952 hasta 1994

La revolución de 1952³⁸ que dio continuidad a esta corriente nacionalista, y llevó al extremo el fortalecimiento del Estado central, fue sin duda el momento de más profundos cambios en la estructura del poder y de la propiedad desde la fundación de Bolivia. La llamada “Revolución Nacional” buscó la ciudadanización de la población boliviana por la vía de homogeneización basada en el desconocimiento de la diversidad, tanto étnica como cultural y lingüística³⁹. La Reforma Agraria de 1953, una de las más trascendentales reformas del periodo, terminó con el régimen de haciendas en la región alto andina, abolió el pongueaje y liberó la fuerza de trabajo. En lugar del “indio”, nace la nueva categoría de “campesino” con nuevas implicaciones sociológicas y políticas.

Si bien la demanda principal de las comunidades en el periodo precedente estuvo fundamentada en la reconstitución de las tierras de las comunidades originarias, durante la Reforma Agraria este objetivo fue subsidiario a la abolición de la servidumbre y al pongueaje en el marco de la abolición del latifundio del occidente del país; entrando en contradicción, los principios de afectar a las haciendas con grandes concentraciones de tierras y reconstituir las comunidades indígenas, pese a que en la práctica la mayoría de los arrenderos (peones de las haciendas) eran al mismo tiempo indígenas. En este contexto, la conformación de nuevas comunidades diferentes a las tradicionales avanzó más rápidamente que la reconstitución de las comunidades originarias. En estas comunidades los procesos de titulación se realizaron de manera heterogénea entre las formas de propiedad individual y/o comunal.

Paradójicamente, el régimen que había abolido la servidumbre indígena con la reforma agraria consolidó el aislamiento de las comunidades campesinas-indígenas reconstituidas, y las abandonó a su suerte en una especie de tierra de nadie. Si bien en algunos casos se les otorgó una jurisdicción territorial propia, no se les reconoció a sus autoridades tradicionales⁴⁰, creando en su lugar a los sindicatos campesinos o

³⁸ Esta revolución fue encabezada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y derrocó a una minoría que detentaba el poder político, representada por la “rosca” minera.

³⁹ Por eso su postulado de educación primaria universal y gratuita, que fue un importante avance, también significó el desconocimiento explícito de la necesidad de reconocer formas de educación plurilingüe y pluricultural, aspecto que recién sería tomado en cuenta por la Reforma Educativa iniciada en 1994 y contemplado en la reforma de la propia Constitución Política del Estado del mismo año que establece por primera vez que Bolivia es un país multiétnico y plurilingüe.

⁴⁰ Las autoridades tradicionales son designadas por turno dentro de cada comunidad, cabildo, ayllu menor, ayllu mayor y parcialidad. Mientras los sindicatos se fueron convirtiendo en órganos de gobierno local-comunal asumiendo la representación de las comunidades ante el Estado (prefecturas, corregidores, delegados de ministerios, proyectos de desarrollo) y otros órganos de la sociedad civil, especialmente ONG. Las “autoridades tradicionales” (mallkus, curacas, jilakatas y otros) administraban los asuntos internos de la comunidad de acuerdo a sus usos y costumbres y asumieron la representación simbólica de auto-gobierno, independiente de cualquier forma de representación política administrativa del Estado nacional, y en muchos casos fueron consideradas una unidad en la estructura jerárquica del poder ejecutivo, asumiendo una dependencia real de las autoridades subprefecturales y corregidores.

agrarios⁴¹. Los sindicatos agrarios fueron consolidándose prácticamente en toda la región de altiplano y valles, debido a que se constituyeron en la representación formal de los ex colonos en el proceso de afectación de las haciendas. Su constitución fue, sin embargo, heterogénea, en tanto que esta tensión, latente en la mayoría de las comunidades indígenas, entre sindicato y autoridad tradicional ha tenido diversas formas de resolución y sincretismo: a) en muchos casos se constituyeron en la única autoridad local reconocida por las “bases campesinas” de la comunidad, b) en otras regiones los sindicatos convivieron con las llamadas autoridades originarias de las comunidades y ayllus, y c) en otras regiones se mantuvieron las autoridades tradicionales de las comunidades originarias, mientras que los pueblos indígenas del oriente fueron declarados bajo la protección del Estado y reconocidos como tribus selvícolas.

Esta heterogénea composición de las comunidades y formas de organización social constituye una variable fundamental en la comprensión de la nueva reforma de descentralización del país. Los sindicatos agrarios, hoy en día ampliamente mayoritarios en casi toda la región alto andina con población quechua y aymara, progresivamente adquirieron su independencia del control y subordinación político-partidaria del MNR y de los gobiernos dictatoriales militares⁴². En 1979 se fundó la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) que se estructuró con características piramidales en sindicatos comunitarios, subcentrales campesinas, centrales provinciales y federaciones departamentales, hasta conformar dicha organización matriz. Éste es un órgano de representación social y de poder político con alta convocatoria que llegó a aglutinar a cerca de tres millones de indígenas y campesinos. En la actualidad esta Confederación está fragmentada, su convocatoria disminuida en gran parte debido a conflictos políticos internos, pero, principalmente, por formas de prebendalismo y corrupción introducidos por todos los gobiernos; la mayoría de sus representantes estimulan la formación de un partido político propio de los campesinos e indígenas.

A inicios de la apertura democrática de 1982 la CSUTCB inició negociaciones para formar parte del gobierno de la Unidad Democrática y Popular (UDP, 1982 a 1985), sin embargo, éstas fracasaron por cuanto se exigía un “gobierno paritario”, que representaría para los campesinos la mitad del poder político estatal. Esta organización adquirió su mayor protagonismo en 1983, momento de presentación al país del proyecto de Ley Agraria Fundamental (LAF), propuesta que destacaba entre sus principales aspectos la eliminación del latifundio en el oriente, la eliminación de las relaciones asalariadas de trabajo en el campo y la reconstitución del derecho propietario de la tierra con carácter comunitario, así como que la tierra ya no debía ser solamente para el que la trabaja, como lo estipuló la ley de 1953, sino “del que la trabaja personalmente”.

⁴¹ Los sindicatos campesinos fueron una copia de la organización de las vanguardias mineras, que fueron los instrumentos movilizadores del pueblo durante la reforma agraria y el proceso revolucionario. Estos fueron una creación política del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR).

⁴² Durante los gobiernos militares se establecieron “pactos militares-campesinos” en un intento de cooptación de las organizaciones comunitarias en apoyo a los regímenes militares.

Si bien las décadas de 1950 a 1980 fueron de un protagonismo central por parte de los campesinos e indígenas del occidente, en 1990 ingresa a la escena política boliviana un nuevo actor, los pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia⁴³. Esto debido a la constitución y fortalecimiento de la Central de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), que aglutina a la mayoría de las organizaciones indígenas de la Chiquitanía, Llanura, Amazonía y Chaco, ampliamente inspirada en el convenio 169 de la OIT, y posteriormente el 177, que postula el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas al territorio. El escenario de distribución de tierras en el país, como consecuencia de una incorrecta aplicación de la Reforma Agraria de 1953, fuertemente mediatizada por intereses grupales, el uso de la tierra como prebenda política, la ausencia de reglamentación sobre la dotación de tierras fiscales, condujo a que se constituyera en el país una nueva forma de latifundio en el oriente boliviano. La expansión de la hacienda en el oriente, favorecida por la política coyuntural de los gobiernos de turno, produjo una expansión de las haciendas sobre las tierras ocupadas de manera consuetudinaria por los pueblos indígenas del oriente boliviano.

Marchas y movilizaciones realizadas de forma sucesiva por estos pueblos indígenas, a partir de 1990, lograron de los gobiernos el reconocimiento a los derechos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables sobre las áreas tradicionalmente ocupadas por estas unidades socio-culturales, reflejado en decretos y leyes disponiendo su titulación. En 1996, la nueva ley de tierras (conocida como ley INRA) denominaría a estos espacios ocupados tradicionalmente por los pueblos indígenas como Tierras Comunitarias de Origen (TCO). El inicio de las acciones de titulación de los territorios indígenas significa, en los hechos, la llegada de la Reforma Agraria medio siglo después a las tierras bajas de Bolivia, con un planteamiento adicional en el sentido de que no es la tierra el centro de las reivindicaciones indígenas sino el control político y administrativo del territorio de selva y llanuras.

Con relación a las unidades político-administrativas, durante la última mitad del siglo XX, se consolidó el régimen de las prefecturas departamentales y las jurisdicciones de las alcaldías (municipios) fueron reducidas simplemente al radio urbano de las principales ciudades urbanas y rurales. Esta concepción de la estructura territorial duraría hasta 1994 (año de aprobación de la Ley de Participación Popular) en tanto que las unidades territoriales menores reconocidas por el Estado eran los cantones y secciones de provincia presididas por los agentes cantonales y corregidores que, a su vez, dependían de los subprefectos provinciales y prefectos departamentales, en una línea de mando directa y vertical del Presidente de la República, que era y continúa siendo el que nombra a todas estas autoridades.

La atención pública del área rural del país durante este periodo estuvo a cargo del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios y su accionar se caracterizó por la prebenda, la burocracia y el clientelismo político del campesinado que era fiel a la

⁴³ Los 36 pueblos indígenas de los llanos y amazonía de Bolivia agrupan a 160,000 personas de las cuales unas 57,000 se encuentran en el departamento de Santa Cruz, 36,000 en el Chaco y aproximadamente 5,000 en la región amazónica.

revolución que les había devuelto sus tierras. Años más tarde, el militarismo autoritario (1971 a 1978) creó las Corporaciones Regionales de Desarrollo con el mandato expreso de diseñar planes y programas de desarrollo departamental y regional. Las corporaciones tuvieron relativo éxito cuando administraron recursos de regalías provenientes de las exportaciones de petróleo y gas; sin embargo, fueron monopolizadas por intereses hegemónicos regionales y sus directorios acabaron monopolizados por grupos de poder. De algunas de estas corporaciones —particularmente la del departamento de Santa Cruz— surgieron demandas descentralizadoras de carácter departamental que han alimentado corrientes regionalistas y separatistas.

En definitiva, se puede concluir que, si bien hubo intentos municipalistas inspirados en los ayuntamientos y cabildos coloniales, durante periodos específicos y muy cortos a inicio de la vida republicana, nunca se logró consolidar un genuino proceso de participación ciudadana en el ámbito local que incluyera a toda la población que habita un determinado territorio, y que implicara de manera activa y en particular a los pueblos indígenas y comunidades campesinas en toda su heterogeneidad. Los municipios existentes hasta principios del siglo XIX tuvieron algunas competencias que trascendían del ámbito exclusivamente de provisión de servicios a los vecinos de los pueblos, ya que también tenían a su cargo la construcción y mantenimiento de caminos vecinales y provinciales; sin embargo, en el siglo XX los pocos y débiles municipios existentes hasta 1994 fueron solamente urbanos. El régimen municipalista del siglo XIX tuvo dos efectos nítidos: por una parte apoyó la desestructuración de la organización indígena rural al imponer una organización municipalista que hacía omisión de la cuestión indígena, y por otra parte potenció a los sectores de elite local de carácter vecino-mestizo (Calla, 1999).

E. ANTECEDENTES DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR

A continuación se presentan los antecedentes históricos más importantes que dieron origen a la Ley de Participación Popular. Se puede destacar que fue una reforma eminentemente política donde las ideas, los principios básicos, la inspiración teórica y la conceptual fueron construidas a partir de la rica experiencia boliviana expresada en la diversidad de sus actores sociales y políticos. Fue producto de una coyuntura favorable de creatividad colectiva nacional y no el resultado de presión externa, en tanto que las tensiones latentes en la historia republicana encontraron un cauce para su realización. Es por estas razones principales que este “modelo” tampoco es exportable. Cabe señalar que durante los cinco meses de su gestación, al inicio de la gestión gubernamental 1993-1997, se expresaron nítidamente dos corrientes de pensamiento, por un lado una perspectiva municipalista y por el otro una visión ruralista indigenista-campesinista. El resultado final se inclinó por la vía municipal antes que por la concepción de una herramienta específica para el desarrollo rural, aspecto que será tratado con detenimiento más adelante.

Una de las más importantes vertientes de la Ley de Participación Popular se encuentra en el proyecto de Ley Agraria Fundamental (LAF) presentado por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) el año de

1984⁴⁴, en tanto que en esta propuesta se reclamaba, entre otros aspectos, el reconocimiento de las comunidades campesinas andinas como unidades de gobierno autónomo⁴⁵. La Central de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) había elaborado también un proyecto de Ley de Pueblos Indígenas (1990) en el que se contemplaban aspectos como la autonomía político-administrativa y el goce pleno de todos los recursos naturales por parte de los territorios indígenas de la región de los llanos y de la amazonía que, de acuerdo con las demandas indígenas, debían ser creados mediante ley. Esta iniciativa se articuló posteriormente con la aprobación de la nueva ley de tierras mencionada anteriormente.

Una segunda fuente de inspiración programática fue el *Plan de Todos*, plataforma del entonces candidato presidencial Gonzalo Sánchez de Lozada por el MNR (1993). Uno de los puntos centrales de su programa electoral planteaba que “...la descentralización del poder político se hará efectiva a través de un cambio del rol del Estado y una devolución del poder de decisión al ciudadano en sus organizaciones de base, en sus comunidades, su gobierno local urbano o rural, y su gobierno departamental”. Esta descentralización del nivel político, de acuerdo con el *Plan de Todos*, debía darse en dos niveles: descentralización en el nivel municipal y desconcentración en el nivel departamental, es decir, descentralización política municipal y desconcentración administrativa departamental. También se destaca que “la base de la democracia participativa será el municipio, dirigido —en cuanto a la definición de necesidades— y fiscalizado —en cuanto a la obtención de resultados— por comités especializados u otras organizaciones de base, tradicionales o no, debidamente legitimadas y autorizadas” (MNR, Plan de Todos, 1993).

Una tercera fuente ideológica de la Ley de Participación Popular fue la propuesta elaborada por el Movimiento Bolivia Libre (MBL). Este partido político en 1991 había presentado al parlamento un Proyecto de Ley de Comunidades que postulaba básicamente cuatro aspectos específicos: a) el reconocimiento jurídico de cerca de 10,000 pequeñas comunidades y pueblos indígenas que se estimaba existían entonces en Bolivia, b) el reconocimiento de sus autoridades naturales (secretarios generales de los sindicatos agrarios y autoridades tradicionales de los ayllus), c) el reconocimiento de la jurisdicción territorial de esas comunidades mediante la titulación comunitaria de las tierras que debería hacerse por intermedio del Consejo Nacional de Reforma Agraria; y, d) la otorgación directa a esas comunidades del 10% de co-participación tributaria de los recursos que entonces eran administrados por las Corporaciones Regionales de Desarrollo (Urioste, 1992).

⁴⁴ Este proyecto fue elaborado por un equipo de dirigentes y asesores comprometidos con la línea campesinista-indigenista-agrarista; se inspiró y concentró su atención en la realidad andina y partió de una crítica al modelo parcelario-individual de la Reforma Agraria de 1953.

⁴⁵ Esta línea de pensamiento estaba básicamente sustentada por el Movimiento Katarista (en alusión al líder indígena de fines del siglo XVIII) y representada por su máximo dirigente Genaro Flóres Santos. Este partido político luego sería conducido por el dirigente aymara Víctor Hugo Cárdenas, quien llegó a ser el primer Vicepresidente indígena de Bolivia en 1993, y uno de los principales impulsores de la Participación Popular.

La experiencia de las Instituciones Privadas de Desarrollo Social (IPDS) también fue una fuente de constatación de que la experiencia podía ser exitosa. Varias de estas instituciones, con el apoyo de la cooperación internacional, estaban desarrollando y ejecutando procesos de planificación microrregional a través de la formación de consejos de desarrollo microrregionales, con la participación de las instituciones más representativas de la sociedad civil rural. El Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) publicó en 1991 el libro *Por una Bolivia diferente* que presentaba un proyecto de reestructuración del Estado y la sociedad boliviana desde la perspectiva campesina e indígena.

La virtud del presidente Sánchez de Lozada fue extraer de cada una de estas ideas lo más sustantivo y expresar una síntesis en la que convergieran las propuestas programáticas de sus aliados de gobierno (MRTK y el MBL) con las suyas propias⁴⁶. De esa manera, el partido político que había promovido y conducido la más fuerte centralización político-administrativa del Estado con la revolución iniciada en 1952, era ahora —cuarenta años más tarde— impulsor de la más importante descentralización política por la vía municipalista. La descentralización municipalista con la perspectiva de la Participación Popular había nacido gracias a la convicción del presidente en contra de la visión tradicional de su propio partido político⁴⁷.

La aprobación de la ley de Participación Popular, que inició una radical descentralización por la vía local en 311 municipios al inicio del proceso⁴⁸, se adelantó a las demandas cívicas regionales para una descentralización a través de los gobiernos departamentales⁴⁹, cada uno de los cuales tendría atribuciones para el manejo autónomo de los recursos provenientes de las regalías departamentales por concepto de exportación de sus recursos naturales (especialmente hidrocarburos), situación en la que definitivamente se constituían departamentos ganadores y perdedores, haciéndolo

⁴⁶ Éste fue un esfuerzo de intensa y rica creación colectiva en el que poco a poco fueron participando técnicos, asesores y especialistas bajo la conducción de Carlos Hugo Molina, Secretario de Participación Popular de la coalición de gobierno MNR, UCS, MRTKL y MBL (1993-1997).

⁴⁷ Este enfoque municipalista encontró fuertes resistencias no sólo en amplios sectores de la ciudadanía sino, y principalmente, en algunos viejos líderes del MNR que en la sesión de gabinete de ministros —previa al envío del proyecto de ley al parlamento— manifestaron su radical oposición a “distribuir poder”, a la desintegración del país y a perder el control de las estructuras político-administrativas en las que habían basado su hegemonía durante la revolución en la década de los 50.

⁴⁸ Actualmente el país cuenta con 314 municipios legalmente reconocidos.

⁴⁹ La descentralización departamental reclamada por los Comités Cívicos fue el eje de las luchas regionales de las últimas tres décadas. Decenas de proyectos de ley fueron elaborados por equipos cívicos, técnicos y políticos en cada oportunidad en que los gobiernos centrales demostraron debilidad de gestión. Estos proyectos casi siempre expresaban los intereses de grupos corporativos o de entidades gremiales, organizados a partir de intereses sectoriales mayormente de corte empresarial o grupos de poder regional. Fue el caso concreto del régimen de la Unidad Democrática y Popular (UDP 1982-1985) que, acosado por todos los sectores sociales y regiones del país, acabó proponiendo una fórmula descentralizadora de corte departamental que, sin embargo, no cedió al elemento central de las demandas cívicas regionales: la elección del prefecto por voto popular directo. Este tema, la elección popular del gobierno departamental fue, hasta 1994, el más poderoso argumento movilizador de los sentimientos anticentralistas.

se aún más agudos los desequilibrios entre la región andina y la de los llanos del país. Estas demandas cívicas por gobiernos autónomos departamentales, que todavía continúan en el presente, no expresan el sentimiento del conjunto de los intereses regionales de campesinos, indígenas o pequeños productores, mucho más vinculados por su propia naturaleza al territorio local.

F. LOS ASPECTOS MEDULARES DE LAS LEYES REFERIDAS AL ÁMBITO RURAL

1. La Ley de Participación Popular: aspectos políticos, administrativos, territoriales, y económicos

Históricamente, Bolivia fue estructurada territorialmente en nueve departamentos, los cuales a su vez se subdividieron en 100 provincias, y éstas estaban conformadas por 311 secciones de provincia desagregadas en 1,000 cantones. Este proceso de estructuración territorial, a lo largo de casi dos siglos, que fue caótico y desordenado, obedeció a circunstancias históricas muy particulares, pero en especial a desórdenes motivados por presiones regionales, cívicas y políticas. No existió ninguna racionalidad económica ni cultural en esta estructuración territorial, sin embargo, su preservación es de alta sensibilidad y prestigio local.

En este contexto, con el propósito de evitar cualquier sentimiento de agresión a las estructuras locales desde el gobierno central, el diseño de la Ley de Participación Popular reconoció la división territorial de las secciones de provincia ya existente, considerando que cuentan con una superficie territorial y una densidad poblacional medianamente adecuadas, aunque con características muy heterogéneas en el conjunto del territorio nacional. De este modo, la Ley de Participación Popular dispuso la división del territorio nacional en 314 municipios con iguales competencias y atribuciones, correspondiendo éstos a la jurisdicción territorial de la sección de provincia y reconociéndoles a cada uno de ellos un solo gobierno municipal. Para avanzar en una estructura más coherente de unidades político-administrativas menores al interior de los municipios, en reemplazo de los cantones, se han promovido procesos de distritación municipal, pudiendo designarse en cada una de ellos un subalcalde, de tal manera que respondan a las características físicas y geográficas, y representen unidades socio-culturales con rasgos productivos comunes en cada municipio.

Se amplían todas las competencias municipales (contempladas en la Ley de Municipalidades) al ámbito rural de su jurisdicción territorial, además de las ya especificadas a la administración del catastro rural⁵⁰ y de los padrones de contribuyentes para la recaudación de ingresos propios, conservación del patrimonio histórico, promoción del desarrollo rural mediante la utilización de tecnologías propias, microrriego

⁵⁰ Se excluye a las comunidades campesinas y pueblos indígenas del pago del impuesto a la tierra. Esta carga tributaria de carácter estrictamente municipal es únicamente cobrada a las unidades productivas agropecuarias medianas y grandes.

y caminos vecinales y el mantenimiento de estas infraestructuras⁵¹; obligando al municipio a responder a los actos de control de las Organizaciones Territoriales de Base y de los Comités de Vigilancia.

La Ley de Participación Popular transfiere a los municipios recursos especiales de coparticipación tributaria de renta interna y aduana correspondiente al 20% del total de los ingresos del Estado por estos conceptos, distribuidos de acuerdo con el número de habitantes de cada municipio⁵², buscando corregir de este modo los enormes desequilibrios históricos existentes entre las áreas urbanas y rurales; para dicho efecto, se establece un mecanismo de asignación automático de estos recursos a cada cuenta municipal —la cuenta de la Participación Popular— a medida que se van captando los ingresos fiscales por parte del Tesoro General de la Nación. Se determina que las instituciones ejecutoras de proyectos y programas de inversión social tendrán preferentemente como sujetos beneficiarios a las comunidades campesinas y pueblos indígenas, ya sea directamente o por intermedio de los gobiernos municipales, prefecturas y organizaciones no gubernamentales.

Para acceder a los recursos de coparticipación, los municipios deben elaborar su presupuesto municipal de acuerdo con su Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y Plan Anual Operativo (PAO), así como efectuar la rendición de cuentas de la gestión anterior⁵³. Se determina que los municipios deberán asignar a inversiones públicas el 85% de los recursos de coparticipación tributaria, es decir, de aquellos recibidos del gobierno central vía transferencia directa. A cambio de los recursos propios generados en cada municipio por concepto de tasas y patentes, los municipios podrán destinar 50% a gastos corrientes y el otro 50% a inversión. La Ley de Participación Popular establece que el Gobierno Nacional asignará, en forma prioritaria, recursos especiales y extraordinarios a las regiones más deprimidas.

Como sujetos de la Ley de Participación Popular se reconoce, promueve y consolida a las comunidades indígenas, pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales en la vida jurídica, política y económica del país, a las cuales denomina con el término genérico de Organizaciones Territoriales de Base (OTB)⁵⁴, organiza-

⁵¹ La Ley de Participación Popular reordena las atribuciones y competencias de los órganos públicos y transfiere a los municipios recién creados la propiedad de la infraestructura de educación, salud, deportes, caminos vecinales y microrriego con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla.

⁵² Se establece que la información relativa a población para efectos de la distribución per cápita de los recursos de la coparticipación se obtendrá censalmente cada cinco años.

⁵³ En el caso de presencia de pueblos indígenas al interior de los municipios, éstos elaboran sus Planes Distritales de Desarrollo Indígena (PDDI) articulados con los PDM municipales. Para la ejecución de cada PDDI la máxima autoridad del pueblo indígena es reconocida como subalcalde. Los pueblos indígenas —si se encuentran en dos o más jurisdicciones municipales— pueden mancomunarse y formular un solo PDDI. De esta manera también pueden participar en los Comités de Vigilancia.

⁵⁴ En su momento la CSUTCB firmó un acuerdo con el gobierno para corregir la denominación de OTB por la de Comunidades Campesinas y Comunidades Originarias y Pueblos Indígenas, debido a que en el proceso de aplicación de la Ley se estaba creando una estructura dual con la conformación de una estructura paralela de la OTB.

das según sus usos y costumbres⁵⁵ y definidas como los sujetos de la participación popular en relación con los órganos públicos. El reconocimiento de la personería jurídica de estas organizaciones les confiere representación sobre toda la población rural del territorio de esas comunidades; esta personería jurídica otorga capacidad legal a sus titulares para ser sujetos de los derechos y obligaciones de todos los actos civiles emergentes⁵⁶.

Las organizaciones territoriales de base tienen derechos explícitos para proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo con las necesidades comunitarias en materias de educación, salud, deporte, saneamiento básico, microrriego, caminos vecinales y desarrollo rural; promover la preservación del medio ambiente; representar y obtener la modificación de acciones de organismos públicos contrarios a las comunidades; proponer la ratificación o cambio de maestros o médicos que trabajan en las comunidades; acceder a información de los recursos que maneja el municipio; y, al mismo tiempo tienen las obligaciones ciudadanas de identificar, priorizar, participar y cooperar en la ejecución y administración de obras, en el trabajo solidario, en el mantenimiento de los bienes públicos comunitarios y municipales, en la rendición de cuentas a la comunidad y en la promoción del acceso equitativo de hombres y mujeres a niveles de representación.

Como órgano de control social, y no así de fiscalización, se crea en cada municipio un Comité de Vigilancia, como una instancia de representación de la sociedad civil distinta a la del Concejo Municipal, conformado por concejales electos por voto popular. Cada Cantón⁵⁷ delega un representante de las comunidades o pueblos indígenas de su jurisdicción para la conformación del Comité de Vigilancia (CV). Estos CV tienen las siguientes atribuciones: vigilar que los recursos municipales sean invertidos en la población urbana y rural de manera equitativa; controlar que no se destine a gastos corrientes del municipio más del 15% de los recursos de coparticipación tributaria; pronunciarse sobre los presupuestos y rendiciones de cuentas. Cuando exista una denuncia documentada y verificada del CV sobre malos manejos en el municipio, la asignación de recursos será suspendida.

Para efectos de la prestación de servicios públicos o de planificación del desarrollo rural, se reconoce a la jurisdicción municipal o a la mancomunidad de municipios, como a la agregación voluntaria de dos o más municipios con un fin determinado,

⁵⁵ Se reconoce como representantes de estas organizaciones a los hombres y mujeres, capitanes, jilcatas, curacas, mallcus y secretarios generales de los sindicatos agrarios, según sus usos y costumbres.

⁵⁶ En las unidades territoriales menores pertenecientes a los municipios se reconoce a una sola OTB y a una sola representación para acceder a los derechos y deberes consagrados en la ley. En caso de conflicto de representación de estas comunidades o pueblos indígenas, la situación es resuelta por el Concejo Municipal. La Ley de Participación Popular manda que los gobiernos municipales deberán velar por la unidad, organización y fortalecimiento de las OTB, buscando evitar su fraccionamiento y la división innecesaria del territorio donde se encuentren.

⁵⁷ En Bolivia existen más de 1,000 cantones y constituyen subdivisiones político-administrativas menores a las secciones de provincia ahora convertidas en 314 municipios.

como distrito administrativo al que deberán adecuarse todos los servicios públicos. Los municipios que no poseen una población mínima de 5,000 habitantes deben conformar mancomunidades para poder acceder a los recursos de la coparticipación a través de la cuenta de la mancomunidad.

Adicionalmente, la Ley de Participación Popular determina que las prefecturas, subprefecturas y corregimientos (autoridades nombradas por el Poder Ejecutivo) deberán apoyar, promover y coordinar con los municipios. También se reconoce la existencia de los consejos provinciales como instancias que incorporan concertadamente a las instituciones de la sociedad civil.

2. La Ley de Descentralización Administrativa (LDA)

Como se ha hecho referencia anteriormente, la pugna descentralizadora en el país es de muy larga data y tuvo como principales protagonistas a las organizaciones cívicas departamentales, casi siempre expresando a grupos de poder de carácter corporativo muy bien organizados y con alta capacidad de presión. La reivindicación de estos grupos corporativos fue y sigue siendo la descentralización política a nivel departamental a través de la elección por voto directo de la máxima autoridad del departamento, en este caso del prefecto, constituyéndose de este modo el “Gobierno Departamental”. Esta descentralización política demandada, tendría que estar acompañada por un proceso de autonomía departamental en el manejo de los recursos de renta y aduana generados en cada departamento, y en los ingresos obtenidos por concepto de regalías por exportación de recursos naturales, especialmente hidrocarburos.

En 1995, un año después de la aprobación y puesta en marcha de la municipalización, se aprobó la Ley de Descentralización Administrativa (LDA), como un instrumento para la delegación o desconcentración del gobierno central al nivel departamental, ratificando el carácter unitario y no federativo de la República⁵⁸. En el marco normativo se transfieren a los departamentos atribuciones de carácter técnico-administrativo no privativas del poder ejecutivo a nivel nacional, con el objeto de establecer el régimen de recursos económicos y financieros departamentales y mejorar la eficiencia de la administración pública; se jerarquiza el cargo de prefecto, el cual es designado por el Presidente de la República y tiene rango de Ministro de Estado⁵⁹; y, ratifica la existencia de subprefectos a nivel provincial y corregidores a nivel cantonal.

Probablemente la mayor novedad en la descentralización administrativa es la creación de los Consejos Departamentales como órganos colegiados de consulta, control y fiscalización de los actos administrativos del prefecto. Este consejo, presidido por el prefecto, está compuesto por un ciudadano por provincia, el consejero provincial; éste es elegido por los concejales municipales de todos los municipios que integran

⁵⁸ La Ley de Descentralización Administrativa disuelve las corporaciones de desarrollo departamentales, creadas durante el gobierno militar de la década del setenta.

⁵⁹ Es decir, que si es elegido senador o diputado y decide desempeñarse como Prefecto Departamental, no pierde su mandato popular ni su rango.

cada provincia, de esta manera se vincula la estructura departamental con la municipal, suponiendo que los consejeros expresan el sentimiento y la voluntad de la mayoría de la población representada por los concejales municipales que han sido elegidos por voto popular directo.

El Consejo Departamental tiene la atribución de aprobar planes y programas de desarrollo departamental, aprobar el presupuesto, fiscalizar los actos del prefecto y otras tareas; mientras que el prefecto está obligado a consultar al consejo en materias importantes de gestión administrativa, como la contratación de créditos, suscripción de convenios y contratos de obras. También es importante destacar que el Consejo Departamental, por dos tercios de votos, puede censurar al prefecto.

La Ley de Descentralización Administrativa establece un régimen económico y financiero por el cual se transfiere desde el gobierno central a los departamentos el 50% de los recursos. De manera general, la estructura de asignaciones presupuestarias desde el gobierno central se encuentra determinada de la siguiente manera: a) gobierno central: 25%, b) prefecturas: 50%⁶⁰, c) municipios: 20%, y d) universidades públicas autónomas: 5%.

Cada prefectura cuenta con una Dirección Departamental de carácter sectorial, siendo las más importantes en el sector rural las de Participación Popular, Agricultura y Desarrollo Rural, que son los órganos encargados de impulsar las políticas y estrategias sectoriales en el ámbito territorial del departamento y promover la articulación del Plan de Desarrollo Departamental (PDD) con los Planes de Desarrollo Municipales (PDM) quinquenales y Planes Anuales Operativos (POA) de estos mismos municipios. Éste es, sin embargo, uno de los principales “cuellos de botella” del proceso de articulación entre los gobiernos municipales y las administraciones departamentales en tanto que la sumatoria de los POA municipales no constituyen ni estrategias ni planes microrregionales, a pesar de la exitosa planificación participativa municipal de los primeros años del proceso. Este tema será abordado con mayor detenimiento al analizar las potencialidades de las mancomunidades municipales.

3. Las reacciones iniciales de los diferentes actores sociales

El gobierno que impulsó la descentralización municipalista a través de la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa estaba liderado por el mismo partido (MNR) que una década antes (a partir del año de 1985) aplicó un conjunto de medidas duras y radicales en el marco del programa de ajuste estructural, que entre sus características principales impulsa la apertura indiscriminada al comercio exterior, liberalización total de precios y cierre de las tradicionales minas de estaño —que durante medio siglo habían sido la principal fuente de ingresos para Bolivia—, así como el centro de la organización popular contestataria al Estado. Por

⁶⁰ La asignación presupuestaria para las prefecturas departamentales es el resultado de complejos procedimientos y fórmulas de coparticipación en impuestos especiales sobre hidrocarburos, regalías departamentales, fondos compensatorios, transferencias y otros.

lo mismo, era considerado desde la perspectiva de la sociedad civil un gobierno “neoliberal” por definición, a pesar de la inclusión en la coalición gobernante de dos pequeños partidos de fuerte convocatoria ética (MBL) y expresión indígena (MRTKL). El programa de gobierno de Sánchez de Lozada impulsó simultáneamente la “capitalización” de todas las empresas públicas, una ingeniosa forma de privatización con propiedad social, así como la “reforma educativa”, ambas medidas fuertemente combatidas por trabajadores y maestros al considerarlas parte del mandato privatizador del Banco Mundial.

De ese modo, la Ley de Participación Popular que entregó un real y efectivo poder económico y político a la población, junto con la capitalización y reforma educativa, fueron calificadas por amplios sectores populares como las “tres leyes malditas”. El órgano matriz de los campesinos de Bolivia (CSUTCB) inició de manera inmediata una frontal ofensiva en contra de la descentralización municipalista, basándose en los siguientes argumentos:

- a) Las OTB son estructuras paralelas que están siendo impuestas desde el Estado para cooptar a los órganos naturales de representación originaria de campesinos e indígenas (tales como sindicatos y ayllus), por la vía del monopolio de los partidos políticos tradicionales.
- b) Cada Comité de Vigilancia constituye un órgano subordinado de los partidos políticos y no corresponden a las estructuras autónomas de la sociedad civil para ejercer el control social.
- c) La descentralización municipalista es un intento de hacer desaparecer las comunidades y ayllus con el objeto de dar uniformidad a los campesinos e indígenas a la simple condición de productores agropecuarios, sin identidad étnica.
- d) Los partidos políticos se entrometerán en los asuntos internos de las comunidades que hasta ahora resuelven sus problemas de acuerdo con sus usos y costumbres.
- e) Las comunidades campesinas muy alejadas y de baja densidad poblacional, ubicadas en áreas deprimidas, quedan desfavorecidas.
- f) La descentralización municipalista es un intento para destruir a la CSUTCB como órgano máximo de representación de los campesinos e indígenas de Bolivia.
- g) El catastro rural tiene el objetivo de cobrar impuestos a los campesinos e indígenas.

Este fuerte rechazo quedó neutralizado, aunque permanece todavía latente en algunas áreas especialmente del altiplano aymara, cuando, efectivamente, a las pocas semanas se dispuso la apertura de las cuentas bancarias de cada uno de los municipios y éstos comenzaron a recibir directa y automáticamente recursos del 20% de coparticipación tributaria⁶¹. En diciembre de 1995 se realizaron las primeras elecciones municipales en el marco de la nueva Ley de Participación Popular; el resultado fue sorprendente debido a que de 280 municipios de población mayoritariamente

⁶¹ Aunque no podían de inmediato utilizar esos recursos porque aún no se habían constituido las administraciones municipales respectivas, la población rural de todo el país fue informada de que su cuenta municipal de Participación Popular aumentaba día a día.

rural, más de un centenar había logrado elegir a un alcalde indígena o campesino y sus consejos municipales contaban en la mayoría de los casos —210 de los 280 municipios— con mayoritaria representación campesina o indígena. Este hecho se repitió en las siguientes elecciones municipales (en 1997 y en 1999) aunque con notables cambios (conocidos como transfugios) de los campesinos e indígenas en las listas de los diferentes partidos que los postularon (CIPCA 2000). El argumento fue, sin embargo, que para lograr su elección como alcaldes o concejales estos campesinos e indígenas habían tenido que inscribirse en los partidos tradicionales o hacer pactos de lealtad con ellos; esto se debe al hecho de que la Constitución Política del Estado determina que para ser candidato o desempeñar cualquier cargo electivo, los ciudadanos bolivianos deben necesariamente ser presentados o postulados por algún partido político.

Este conjunto de factores cambió la apreciación general de la sociedad civil respecto a los beneficios de la Participación Popular. Hoy en día se puede considerar un proceso irreversible y en proceso de institucionalización que, sin embargo, está afectado por un fuerte componente de municipalización y todavía con una débil participación popular.

4. El proceso desde 1994 hasta el año 2000

Como efecto de la aplicación de la Ley de Participación Popular, hasta fines de 1996 prácticamente todas las organizaciones comunitarias campesinas y juntas de vecinos habían registrado sus personerías jurídicas⁶². Desde entonces, ha surgido una creciente demanda de cambio o conversión de las personerías jurídicas por parte de las comunidades campesinas para convertirse en comunidades originarias o pueblos indígenas, de manera que sean sujetos de beneficio de las disposiciones del convenio 169 de la OIT con relación a las demandas territoriales y consiguiente acceso a nuevos y mayores recursos naturales. Ésta es una fuerte tensión que se ha desencadenado en Bolivia con la aprobación de la Ley de Tierras en 1996, que reconoce derechos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables a las tierras comunitarias de origen, constituidas por comunidades indígenas y originarias, y pueblos indígenas. Adicionalmente, el Distrito Municipal Indígena (DMI) es un mecanismo articulador participativo definido por la Ley de Participación Popular y reglamentaciones posteriores para fortalecer a las unidades socio-culturales del país, logrando los equilibrios necesarios a nivel del municipio entre indígenas y elites locales urbanas o urbano-rurales⁶³.

⁶² En total se habían registrado 10,003 comunidades campesinas, 197 pueblos indígenas y 2,121 juntas de vecinos haciendo un total de 12,321 organizaciones comunitarias de base.

⁶³ Sin embargo, debe destacarse que con el ascenso de Hugo Banzer al gobierno, en 1997, el proceso de constitución de los Distritos Municipales Indígenas (DMI) se ha detenido. Existen distritos municipales indígenas sin que el Estado cuente con un registro al respecto. Además, muchos ayllus andinos aún no tienen reconocida su personería jurídica (Calla, 1999).

Un aspecto de vital importancia en la evaluación de la Participación Popular está relacionado con el destino de los recursos municipales. Los municipios recientemente creados destinaron durante los primeros años la mayor proporción de sus recursos a obras de embellecimiento de las plazas, arreglo y construcción de sedes municipales, compras de vehículos, mobiliario y equipos. En general, estos recursos se destinaron inicialmente a obras de servicios sociales y no a infraestructura o servicios para la producción. Las explicaciones de esta racionalidad municipal son diversas y principalmente tienen relación con el hecho de que las administraciones municipales responden a intereses coyunturales políticos de corto plazo y, por lo mismo, las obras se caracterizan por su corta duración, alto impacto y visibilidad política; las inversiones productivas son más complejas y sus impactos son visibles a mediano o largo plazo; existía un evidente déficit en el área rural en lo que se refiere a la provisión de servicios; y, el proceso de municipalización ha privilegiado a los ciudadanos como partes constitutivas e integrantes de comunidades sociales y no así a los ciudadanos en su calidad de productores.

Con la puesta en marcha de un programa piloto en 94 municipios rurales seleccionados desde la Secretaría Nacional de Desarrollo Rural —una repartición residual del viejo y anulado Ministerio de Asuntos campesinos y Agropecuarios y luego dependiente del Viceministerio de Participación Popular—, con atribuciones limitadas pero con el compromiso político de impulsar la Participación Popular en el área rural, se inició un dinámico proceso de planificación participativa a nivel municipal para la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM). Esta planificación participativa seguía una metodología establecida para recoger y sistematizar las demandas y aspiraciones más sentidas por la población local en su comunidad o pueblo indígena. Sin embargo, también se ha destacado que esta planificación en muchos casos queda en la letra muerta del papel y muchos municipios no han logrado diseñar estrategias microrregionales de mediana duración e invierten sus recursos de coparticipación de manera compartimentada en proyectos aislados y sin efectos multiplicadores⁶⁴ (Blanes, 2000).

Aún considerando los problemas inherentes a los procesos de la planificación participativa municipal, ésta ha sido reconocida por el Estado boliviano como el mecanismo operativo más eficaz de gestión pública para alcanzar el desarrollo humano sostenible a ser aplicado de manera concertada entre los gobiernos municipales, las organizaciones territoriales de base y las organizaciones funcionales integrantes de los Comités de Vigilancia, con el objeto de: a) buscar el mayor involucramiento de los gobiernos municipales en la promoción económica, b) promover mayor participación de agentes económicos privados en la gestión local, c) establecer la obligatoriedad de aplicar la planificación participativa municipal como instrumento de gestión

⁶⁴ Debe destacarse que los ajustes al Manual de Planificación Participativa realizados con posterioridad al proyecto piloto contemplaban la priorización y concertación de la demanda en los distritos municipales, evitando que la demanda sea identificada y priorizada solamente a nivel de la comunidad, garantizando de este modo una mayor eficiencia en la inversión municipal.

pública y de participación social, y d) resaltar la necesidad de coordinación entre los gobiernos municipales y las prefecturas para impulsar el desarrollo local (Cossío, 2000).

Pese a estos intentos pioneros en la articulación del desarrollo rural a nivel municipal, uno de los principales problemas referidos al desarrollo rural es que la nueva Ley de Organización del Poder Ejecutivo (1997) que crea el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (MAGDR) —norma aprobada por la nueva administración del General Banzer— no le asigna ninguna atribución referida a su relacionamiento con los gobiernos municipales; tampoco existe ninguna relación entre el MAGDR y las prefecturas, asignándose tan solo al Viceministerio de Desarrollo Rural la “responsabilidad de coordinar acciones con los demás órganos de la administración nacional departamental, gobiernos municipales y entidades del sector privado, para promover el desarrollo integral del área rural” (DS 25055). Si bien entre 1993 y 1997 el principal problema de la institucionalidad estatal para el desarrollo rural fue la fragmentación de las entidades del nivel nacional, a partir de 1997 el mayor problema consiste en la desarticulación entre los distintos niveles de gestión, lo que impide la construcción de un sistema de gestión pública descentralizada que reemplace a la institucionalidad fragmentada (Cossío, 2000).

G. EVALUACIÓN CRÍTICA DEL PROCESO

A la fecha se han realizado centenares de estudios, evaluaciones, críticas e informes, sobre el proceso desencadenado por la aplicación del proceso de descentralización municipalista con participación popular iniciado en Bolivia en 1994. Una extensa bibliografía citada al final del trabajo ha sido consultada para elaborar este ensayo. De algunos de los estudios más críticos hemos extraído sus conclusiones más relevantes que intentaremos describir y analizar a continuación. En la primera parte de esta evaluación del proceso se citan las críticas más importantes de los estudios señalados, dejando las del autor para el acápite de las consideraciones finales de este documento⁶⁵.

1. Aspectos positivos

- La Ley de Participación Popular y la Ley Descentralización Administrativa han creado tendencias irreversibles de largo alcance en el proceso de reformas institucionales del Estado, cualquier intento de hacer una revisión regresiva de ambas leyes o de congelar los procesos en marcha estaría condenado al fracaso (Mayorga, 1998).
- Comparado con otros países que están impulsando programas de descentralización desde hace décadas o inclusive siglos, los avances de la descentralización

⁶⁵ Esta descripción posiblemente es mucho más objetiva que la opinión del autor, que estuvo directamente vinculado con el proceso de gestación de la PP y en su implementación política.

municipal de Bolivia son impresionantes. Desde 1994, el camino de la descentralización ha avanzado mucho. Se han creado municipios, se han llevado a cabo elecciones municipales, la participación popular se ha incrementado y se ha desarrollado un sistema de transferencias de recursos (Prud'home, Huntzinger, Guelton, 2000).

- La Ley de Participación Popular ha creado las condiciones legales para modernizar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, así como las bases institucionales nuevas para la administración estatal; constituye un intento de complementación y profundización de la democracia representativa con formas de democracia participativa en el ámbito del poder municipal, por el cual el país ha ingresado en una prolongada etapa de transición de un modelo centralista de Estado a un modelo estatal de tendencias descentralizadoras, compuesto por dos matrices, una municipal y otra prefectural. Se ha producido una importante transformación del escenario político que tiende a modificar tanto las reglas del juego, las relaciones entre Estado, sociedad civil y partidos políticos, como las estrategias de los actores sociales y políticos (Mayorga, 1998).
- En Bolivia se está construyendo una nueva institucionalidad para el desarrollo rural basada en la descentralización, la valoración del municipio, que se convierte en la unidad básica de un nuevo sistema de gestión pública descentralizada, y la participación y control social en la gestión municipal (Cossío, 2000); es así como Bolivia es uno de los pocos países que cuenta con instrumentos operativos, efectivos y prácticos para lograr la incorporación de la ciudadanía plena en todos los ámbitos de la vida pública (Molina 2001).
- La nueva institucionalidad para el desarrollo rural boliviano se está construyendo con base en la planificación participativa municipal, la apropiación estatal del territorio, la construcción de institucionalidad local, el desarrollo de capacidades de gestión locales, la redefinición del papel de los actores públicos y privados, la migración selectiva de las ciudades al campo, la construcción de la democracia local, la presencia campesina en los gobiernos municipales, la participación y el control social en la gestión pública, el cofinanciamiento de inversiones municipales con base en consensos y la composición sectorial de las inversiones (Cossío, 2000).
- Las mancomunidades municipales están reforzando el proceso de apropiación del ordenamiento territorial de abajo hacia arriba y se constituyen en un instrumento extraordinario para generar procesos de desarrollo y de apropiación territorial (Molina 2001).

2. Aspectos negativos y desafíos

- Las instituciones no están funcionando por la mediatización monopólica político-partidaria y la mayoría de los Comités de Vigilancia han sido cooptados por los partidos políticos, convirtiéndose en espacios de reparto partidario; la lógica dominante de acción de los partidos choca —provocando efectos perversos— contra los objetivos de modernizar las relaciones entre el Estado y la sociedad y de

fortalecer los gobiernos locales (Mayorga, 1998; Molina 2001). Los Consejos Departamentales no cumplen ninguna función de control y de fiscalización de la inversión pública departamental y los Consejos Municipales son lugares de encubrimiento de los actos corruptos de los alcaldes (Molina 2001).

- Los distintos Ministerios de Agricultura no han desarrollado ninguna capacidad de relacionamiento con el nivel municipal, pese a que este nivel local es el más dinámico y es el espacio en el que las políticas se plasman en acciones y en el que actúan, producen e invierten campesinos y empresarios rurales (Cossío, 2000).
- La Participación Popular enfrenta dos desafíos importantes: a) el fortalecimiento institucional-organizacional de los municipios, y b) el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en su relación con las estructuras municipales del Estado (Mayorga, 1998). Los gobiernos municipales siguen débiles, los impuestos locales son sólo embrionarios, el sistema de transferencias es imperfecto, los préstamos municipales son excesivos, las rendiciones de cuentas son insatisfactorias y el papel de las prefecturas departamentales es confuso; la contraparte para aumentar la libertad municipal debiera ser aumentar la democracia gubernamental municipal al mismo tiempo que aumentar la capacidad de fiscalización del gobierno central (Prud'home, Huntzinger, Guelton, 2000).
- Antes de la Participación Popular, el papel de grupos sociales mestizos que habitan o tienen su origen en poblados del entorno rural —los llamados vecinos— habían quedado relegados al papel de comerciantes o maestros de escuela. Ahora esas elites locales juegan un papel clave en la apropiación de los mecanismos especialmente político-partidarios para el control de las instancias públicas del gobierno municipal. Son la burocracia local, tienen contactos en las ciudades, son bilingües, tienen acceso a los partidos tradicionales, han accedido a niveles medios de educación. Ahora algunos “vecinos” están reconquistando espacios que habían perdido con la Reforma Agraria del 53 y están asumiendo funciones de liderazgo local en muchos casos en franca oposición a las organizaciones de campesinos e indígenas. En otros casos esta relación es más bien armónica y sinérgica. Todo depende de contextos históricos, sociales y culturales muy específicos (Blanes 2000; Albó 1997; Rojas 2000).
- En el proceso de la Participación Popular continúa el peligro de la persistencia de políticas estatales centralistas, por tanto son imprescindibles políticas simultáneas tanto de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales como de los actores sociales (Mayorga, 1998).
- Antes de iniciarse el proceso de descentralización, el gobierno central decidía sobre el destino final del 75% de la inversión pública, mientras que actualmente decide sólo sobre el 30% de la misma, lo que equivale a decir que el 70% de la inversión pública es decidido en los niveles departamental y municipal. Sin embargo, de los 314 municipios del país sólo alrededor de 150 cuentan con Planes Participativos de Desarrollo Municipal (PDM) (Cossío 2000).
- La mayor cantidad de municipios con PDM se encuentra en el eje La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, es decir, el área más desarrollada y privilegiada del país. Los municipios que no tienen Planes de Desarrollo Municipal (PDM) son en

general rurales, pequeños con poblaciones menores a los 15,000 habitantes, no comprenden más de 50 comunidades en su seno, y se enmarcan en la categoría más baja del índice de desarrollo humano, es decir se trata de los municipios más pobres del país. Los municipios con PDM son aquellos que cuentan con mayor acceso a recursos naturales renovables, tienen un desarrollo relativo en educación y salud, en ellos predominan las actividades agrícolas y pecuarias y existen fuertes organizaciones de la sociedad civil y fluidas relaciones con ONG. (MDSMA. Tendencias PDM 1999).

- La problemática de la constitución y de la redefinición del carácter de lo público es el tema central y primario de la Ley de Participación Popular y de su implementación. El espacio público de una buena parte de las comunidades más tradicionales del altiplano era milenario y había sobrevivido a varios embates históricos. Actualmente, el protagonismo del Estado es definitorio y está dando lugar a la fragmentación de la institucionalidad de la sociedad civil, además que el liderazgo no sólo de que se legitima en el municipio y con respecto a las funciones establecidas por él, sino que tiende a valorarse por su poder político. En una primera fase la implementación de la ley de Participación Popular fue centrífuga, a partir de un acto redistributivo del poder sobre el territorio desde el gobierno central hacia las localidades, mientras que en una segunda fase se ejecutará un esquema de carácter centrípeto en el cual lo local recién podrá llegar al Estado con una visión de poder y fuerza, con mayor capacidad de interpelación y de negociación (Blanes, 2000).
- La Participación Popular es una política pública en construcción, no es un producto terminado, lo cual supone innovar, consensuar, y fundamentalmente, implica un proceso de adaptación y creación continuas, lo que significa, a su vez, cierta flexibilidad en las estructuras organizacionales, gestiones decisionales descentralizadas, autonomías locales de los que toman esas decisiones, altos niveles de comunicación y de tránsito de información, instancias de concertación permanentes y ciertos incentivos para asumir riesgos (Carafa, 1996).
- En la medida en que la Planificación Participativa Municipal no se consolide como una necesidad exigida por la comunidad y utilizada por los gobiernos municipales para la implementación de sus Planes Operativos Anuales, esta planificación no será sostenible y con ella tampoco lo será el sustrato conceptual y práctico más rico de la Participación Popular (MDH, septiembre, 1997).

3. Escenarios previstos

De acuerdo con el *SIDA REPORT* (1996, traducción del autor) a partir de las diferentes visiones de legados contradictorios de la historia boliviana, la ley de Participación Popular y las medidas asociadas pueden ser consideradas como inauguración de cualquiera de los tres siguientes escenarios:

- a) Desde un escenario pesimista, se estaría produciendo una nueva era de “modernización incorporativa” (comparable con la revolución de 1952) destructora de las

herencias indígenas y culturales del campo a pesar de la retórica y por tanto cuestionable como proceso de democratización.

- b) Desde un escenario optimista, gracias a los tejidos sociales y a las tradiciones de lucha popular que se han desarrollado durante décadas desde 1952, se desarrolla —independientemente de las intenciones de los legisladores— un genuino proceso de fortalecimiento del poder popular con un fuerte sabor multicultural o plurinacional.
- c) Una mezcla de patrones regionales diferenciados.

Los escenarios pesimista y optimista, a su vez, pueden ser desagregados en otros tres niveles:

- a) En el nivel de la “comunidad, cultura y territorio”, el escenario pesimista sería aquel en el cual la municipalización conduce a profundizar la desestructuración de los ayllus, de los territorios indígenas y de otras entidades culturalmente significativas. Mientras que el escenario optimista, por el contrario, sería aquel en el que el proceso de desestructuración vivido en Bolivia hasta ahora se interrumpe, y con la ayuda de significativas reformas a los límites de las jurisdicciones municipales junto con bien concebidas medidas para crear distritos indígenas, mancomunidades municipales etc., las más importantes unidades culturales son fortalecidas o entran a una fase de renovación.
- b) En el nivel de la “política y el poder”, en el escenario pesimista, la esfera de operaciones de los partidos políticos tradicionales simplemente se ensancha; existe una descentralización de la corrupción, se extiende la relación clientelar y prebendalista y la cooptación del liderazgo popular entra en una nueva fase. Mientras que en el escenario optimista, la relación comienza a ser revertida: las organizaciones populares colocan sus propios candidatos, se termina el “préstamo” de siglas de los partidos tradicionales y los sectores populares construyen los suyos propios, de tal manera que los partidos en general llegan a estar más preocupados acerca de la representación popular que ellos reclaman.
- c) En el nivel del significado de la “planificación participativa”, en el escenario pesimista, dentro del marco burocrático de la municipalidad, la elaboración de planes se limita a listas de demandas predeterminadas e inducidas y se reduce al “proyectismo” que instrumentaliza y distorsiona las aspiraciones de la gente del campo. Mientras que en el escenario optimista, la planificación participativa es vista como un proceso de aprendizaje de dos caras: la planificación participativa logra sus ambiciosos objetivos, con directa apropiación de las habilidades por parte de los sectores populares, lo que a su vez permite lograr mejores resultados.

H. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

1. La institucionalidad municipal se ha consolidado en Bolivia, ésta es una nueva realidad incontrastable. Se ha constituido la Asociación de Municipios de Bolivia (AMB) que funciona como cuerpo colegiado. En una asamblea, a principios de 2001, ha exigido el aumento de la coparticipación tributaria del 20% actual al 30%. Se ha planteado convertir a Bolivia en un Estado Federativo Municipal, es

decir, que desaparezcan los departamentos —y por tanto las prefecturas— y cese toda forma de representación directa del gobierno central en las regiones.

2. El proceso de descentralización política y administrativa municipal iniciado en Bolivia en 1994 ha generado cambios sustantivos en las dimensiones político-administrativas, en el plano sociocultural y parcialmente en el ámbito económico. Si bien la asignación presupuestaria del gobierno hacia los municipios es la más alta de América Latina (20% de los ingresos nacionales de renta interna y aduanas), en los seis años de aplicación del proceso no existen evidencias que muestren que los municipios rurales hayan ampliado sustantivamente sus ingresos propios ni que se haya afectado significativamente el entorno productivo local.
3. El contexto macroeconómico de apertura indiscriminada al comercio de importación de productos agropecuarios en que vive Bolivia desde 1985, ha liquidado los mercados internos de productos agropecuarios y, por tanto, se ha consolidado una limitante estructural para el desarrollo rural. Dado que la productividad rural en Bolivia es significativamente menor que en otros países andinos, los pequeños productores, campesinos e indígenas no encuentran oportunidades de participar en los mercados y no existen políticas públicas para promover significativas mejoras tecnológicas y productivas ni para compensar estos desequilibrios externos.
4. De acuerdo con el último informe sobre pobreza del Banco Mundial (Informe 2000), la pobreza rural en Bolivia no ha disminuido; al contrario, el fenómeno de la extrema pobreza es principalmente de carácter rural, existiendo una relación directa entre ser pobre y ser indígena. No hay evidencias empíricas que demuestren que en estos primeros seis años el proceso de la Participación Popular por sí mismo haya frenado o disminuido sustantivamente la pobreza rural a nivel nacional.
5. Existen áreas o microrregiones en las que se han producido círculos virtuosos de participación popular, planificación, inversión, mejoramiento en las condiciones productivas, mejoramiento en los ingresos y en el empleo. En general, el proceso de Participación Popular ha sido mucho más fecundo en aquellos municipios en los que antes ya existían condiciones materiales favorables para el desarrollo rural basadas en sistemas productivos locales de relativa rentabilidad. Son los casos del café, cacao, quinua, lana de llama, soya, entornos turísticos. Sin embargo, son escasas las experiencias de desarrollo rural endógeno exitoso ya que la mayoría de estas experiencias están casi siempre vinculadas a mercados internacionales de exportación de materias primas.
6. Las comunidades rurales están viviendo un intenso proceso de aprendizaje que hace tres décadas estuvo acompañado casi exclusivamente por las ONG. Desde hace cinco años ese papel está siendo asumido por el gobierno local municipal y algunas de las capacidades de las ONG se transfieren paulatinamente a los agentes locales del municipio. Sin embargo, la alta rotación de cargos y la inestabilidad política de los municipios conspira contra un proceso de formación de cuadros técnicos locales permanente y estable.
7. Por lo menos dos tercios de los 280 municipios rurales están ubicados en áreas altamente deprimidas económicamente y de condiciones ecológicas y productivas

- de alto riesgo (sequías, heladas, inundaciones, erosión, contaminación ambiental por desechos mineros, deforestación, aislamiento geográfico, etc.). Esta situación no podrá modificarse únicamente con políticas municipales de desarrollo local.
8. Existe una clara competencia, no sólo por atribuciones sino principalmente por liderazgos políticos regionales y locales, entre alcaldes y prefectos. Es evidente que ahora los alcaldes —al conducir gobiernos autónomos— tienen más atribuciones que los prefectos aunque su ámbito territorial de acción sea mucho menor. Antes de la Ley de Participación Popular, uno de los espacios más apetecidos para iniciar una carrera política eran las presidencias de los Comités Cívicos Departamentales, esgrimiendo el discurso de la descentralización. Ahora ese espacio ha sido ocupado por las alcaldías. Muchos alcaldes se postulan a diputados y senadores e incluso varios a la Presidencia de la República. El municipio es un lugar donde se puede hacer “obras” que valen votos y por tanto, desde una visión utilitaria y pragmática, hacer carrera política con más opciones de éxito; pero muchas veces esta visión de corto plazo conspira con aproximaciones microrregionales o de manejo de cuencas que traspasan las circunscripciones territoriales municipales.
 9. Estas prácticas políticas utilitarias de corto plazo están dañando el proceso participativo al subordinar la presencia social más directa, menos mediatizada por los partidos, especialmente de campesinos e indígenas y sus organizaciones. El localismo municipal hace que muchos Planes Operativos Anuales no tomen en cuenta los Planes de Desarrollo Municipal. A su vez, éstos no se enmarcan o no se integran armónicamente con los Planes de Desarrollo Departamental. No sólo existe desarticulación entre los niveles de gestión pública sectorial y territorial, y entre los niveles municipal y departamental, sino que además en Bolivia ahora no existe ninguna instancia nacional de planificación del desarrollo rural.
 10. Han quedado excluidos de la dinámica de la Participación Popular y, por tanto del destino de la inversión de los recursos municipales, todos los órganos funcionales, incluidas las Organizaciones Económicas Campesinas (OECAS) que agrupan a pequeños productores rurales de trigo, cebada, maíz, café, cacao, quinua, lana, piscicultura y otras líneas productivas que generan riqueza en áreas rurales.
 11. La Ley de Participación Popular —a pesar de los esfuerzos de algunos de sus impulsores— no llegó a ser concebida explícitamente como una herramienta destinada a promover el desarrollo rural. En la primera etapa de su aplicación el proceso fue más municipalista y localista, y puso el acento en la descentralización y en la profundización de la ciudadanía y de la democracia local. La dinámica del “municipio productivo”, como el espacio óptimo para la facilitación y el estímulo de las actividades productivas sostenibles en el ámbito local y regional, es aún una tarea por hacerse.
 12. Las mancomunidades de municipios han sido reconocidas en la Ley de Participación Popular como una instancia de agregación voluntaria intermunicipal con un determinado fin (turismo, generación de mercados regionales, facilidades de comunicación y transporte, cuencas o valles, complementación de diversidad ecológica, afinidades culturales y étnicas, etc.). Sin embargo, este reconocimiento no

es suficiente. Son necesarios estímulos financieros y crediticios, de apalancamiento de recursos, de exenciones tributarias y de inversiones públicas directas del gobierno central para promover espacios geográficos y económicos —mayores que los municipales— capaces de generar dinámicas de mercados internos.

13. Las organizaciones de la sociedad civil —sujetos de la Participación Popular— llámense Comunidades Campesinas o Pueblos Indígenas (OTB) han demostrado debilidad a la hora de hacer valer sus derechos y conquistar sus propios espacios de participación y acción ciudadana. En la práctica están siendo acorraladas por el sistema tradicional de partidos políticos y no todas logran mantener su identidad. Este proceso de universalización de la ciudadanía está promoviendo cambios veloces en las formas tradicionales de organización social rural. Ciertamente que el problema no se reduce solamente a dotar de recursos financieros a los Comités de Vigilancia, aunque ayudaría. El fortalecimiento de los órganos de la sociedad civil (OTB y CV) es una tarea pendiente para balancear el municipalismo ahora monopolizado por los partidos políticos tradicionales. Pero, ésta es una tarea que compete menos al Estado y más a la sociedad.
14. También es evidente una suerte de mitificación de la filiación antiestatal, autónoma u “originaria” de las organizaciones comunitarias, sean éstas posteriores a la revolución del 52, como el sindicato agrario, o previas como la de los pocos ayllus de la región alto andina cuya estructura de organización territorial sobrevivió a duras penas la conquista española, las reducciones del Virrey Toledo y la propia Reforma Agraria del 53. La mitificación de lo “originario” como lo único válido, lo único puro, lo único genuino, no corresponde a la realidad. En una mirada al conjunto del país se constata una gran diversidad de situaciones en el estado de desarrollo de las organizaciones sociales locales campesinas e indígenas. En la mayoría de las comunidades campesinas de la región andina del país —altiplano y valles— ya no hay ni vestigios de las formas “originarias” de organización. Lo único verdaderamente común es el estado de abandono, exclusión y extremo empobrecimiento en que se encuentran más de tres millones de indígenas-campesinos.
15. Es notorio como los más lúcidos y científicos ensayos y análisis del proceso de aplicación de la Ley de Participación Popular, realizados por académicos muy prestigiosos, tanto nacionales como de la comunidad científica internacional, centran su atención en las dinámicas socio-culturales del proceso y casi nada en sus efectos referidos al crecimiento, el desarrollo, el bienestar y el cambio en las condiciones de vida de los habitantes de los municipios, ya sea que estén organizados en tentas, caseríos, comunidades o pueblos indígenas. Cualquier estudio debiera equilibrar su enfoque y por tanto necesariamente considerar en sus evaluaciones si los recursos que se han invertido por la vía municipal desde 1994 —con relativo control ciudadano— han tenido algún impacto o no.
16. Aún cuando parezca poco riguroso, habría que responder también a preguntas tan simples como: ¿las condiciones de vida de los campesinos-indígenas son mejores o peores antes de la ley de Participación Popular?, ¿cuáles han sido los principales factores que han incidido en el mejoramiento o empeoramiento de dichas condiciones de vida?, ¿su potencial de desarrollo autónomo es en la actualidad mayor o

menor?, ¿existen ahora más o menos posibilidades de generación de espacios territoriales locales dinámicos que permitan la constitución de mercados internos? No existe ningún estudio en esta dirección. A mediados de 2001 se realizará el censo de población y vivienda que seguramente permitirá algunas constataciones interesantes.

I. RECOMENDACIONES

Para fortalecer el proceso de descentralización municipalista con participación campesina-indígena, en una explícita dirección de privilegiar el desarrollo rural local, son necesarias varias iniciativas.

1. Relanzar una segunda etapa de la Participación Popular con énfasis en la generación de capacidades productivas municipales propias. Esto requiere de un cambio de enfoque y de prioridades. La Participación Popular no puede quedarse sólo en la etapa preliminar —muy importante pero insuficiente— de democratización, de ampliación de ciudadanía y reconocimiento de la diversidad, sino que requiere convertirse en un instrumento explícito para promover desarrollo local rural a partir de la demanda social organizada localmente. En esta perspectiva, el gobierno municipal debe ser el órgano público impulsor, facilitador y orientador de las inversiones públicas, y los municipios y las mancomunidades los espacios territoriales donde se gestionen y promuevan iniciativas productivas, concertadas localmente. La Participación Popular puede ayudar a romper el círculo de la dependencia en la que se desenvuelve el conjunto de la economía nacional.
2. Definir una estrategia de desarrollo nacional en la que se establezcan claramente las asignaciones presupuestarias que concreten la priorización de políticas integrales de desarrollo rural de base campesina-indígena. Al mismo tiempo, se debe elaborar una estrategia de desarrollo rural nacional con particularidades regionales y articulaciones locales, en la cual el espacio territorial sea el elemento central para la promoción de políticas y acciones sectoriales.
3. Fortalecer la constitución de mancomunidades de municipios en función de identidades étnicas y culturales, pero también a partir de complementariedades ecológicas y económicas que permitan la formación de mercados internos dinámicos. Estas mancomunidades facilitarán espacios comunes de gestión y administración para: a) el manejo integral de recursos naturales en áreas degradadas, b) el manejo de áreas protegidas, c) la provisión de servicios de educación y salud, d) la vinculación caminera, e) la inclusión de actores productivos en la definición de las políticas locales, f) la incorporación de las organizaciones de productores campesinos y ONG en los procesos de concertación, g) la facilitación del intercambio comercial entre municipios, h) la promoción de la participación de las mujeres en los espacios de decisión local, e i) el establecimiento de redes computarizadas de capacitación permanente.
4. Fortalecer a los sujetos de la Participación Popular —comunidades campesinas y pueblos indígenas— desde la sociedad civil y facilitar la inclusión de las Organizaciones Económicas Campesinas y otros órganos asociativos de productores ru-

rales locales en la estructura de los Comités de Vigilancia municipal para que gestionen recursos de la inversión pública en ámbitos de servicios para la producción, la comercialización y el almacenamiento en emprendimientos privados ya sean individuales o asociativos.

5. Promover estrategias focalizadas y criterios de discriminación positiva a favor de los municipios ubicados en contextos medioambientales desfavorables que se traduzcan en flujos de inversión productiva adicional compensatoria con enfoques integrales. Estas inversiones compensatorias deben necesariamente partir de aproximaciones territoriales microrregionales o de mancomunidades municipales y ser planificadas en coordinación con los departamentos.
6. Crear las condiciones legales y técnicas que obliguen al uso productivo de los recursos municipales de manera que el gobierno municipal se constituya efectivamente en el principal impulsor del desarrollo local, y a la jurisdicción municipal como el espacio territorial en el que se modifiquen las condiciones básicas de producción. Esto significa que el municipio rural —tanto el gobierno municipal como las organizaciones sociales— tendrán necesariamente que involucrarse en temas como el reagrupamiento de predios minifundiarios, asentamientos humanos, saneamiento del derecho propietario de la tierra, catastro rural, gestión y manejo de recursos naturales, extensión agrícola, microcrédito, además de las ya tradicionales tareas de servicios de educación, salud, e infraestructura de caminos vecinales y microrriego.
7. Comprometer una decidida voluntad política gubernamental que ahora no existe. La elaboración del documento de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), condicionada por el alivio de la deuda externa y entregado por el gobierno recientemente (febrero 2001), ha demostrado que en el gobierno no hay la claridad conceptual para construir y fortalecer una estrategia de desarrollo rural microterritorial, vía demanda, que implica la focalización de la inversión pública con el objetivo de modificar las adversas condiciones productivas y de acceso a mercados de los municipios más pobres.
8. Eliminar el monopolio político partidario al que están sometidos los ciudadanos para la elección de sus autoridades locales, de manera que la representación municipal sea más genuina y el control social mucho más directo. El cambio de la Constitución Política del Estado es imprescindible en este aspecto.
9. Redefinir los niveles de relacionamiento de las políticas y de las instituciones sectoriales (ministerios y secretarías nacionales y departamentales encargadas de temas agrícolas, ganaderos, de riego, de electrificación rural, del medio ambiente, de tierras, de bosques, etc.), tanto desde las instancias nacionales como desde las departamentales, con los actores sociales y productivos del ámbito territorial municipal. Para corregir la ruptura entre la potencial oferta de servicios públicos agropecuarios sectoriales y las unidades territoriales municipales que los demandan, se necesita de un rediseño institucional público sectorial, básicamente de los Ministerios de Agricultura y de Desarrollo Sostenible y de sus representaciones departamentales; pero, sobre todo, de clara voluntad política para descentralizar esos servicios desde el gobierno nacional hacia las regiones y municipios.

10. Impulsar políticas públicas diferenciadas para corregir las distorsiones del mercado introducidas por la libre importación de alimentos desde hace quince años (1985). Estas políticas deberán estar explícitamente orientadas al estímulo de cadenas productivas (clusters) a partir de la identificación de espacios territoriales con potencialidades de desarrollo y promovidas desde escenarios tanto departamentales como nacionales. Las unidades productivas campesinas —a pesar de la Participación Popular y municipalización— no puedan cambiar las condiciones del entorno macroeconómico predominante. El esfuerzo participativo para el desarrollo local endógeno que se ha iniciado con este proceso, está siendo asfixiado en su potencial productivo y de autosostenibilidad debido a la persistencia de una política económica subordinada a la ortodoxia del mercado. Un requisito para el éxito de políticas públicas descentralizadoras con participación ciudadana a nivel local, es gozar de un contexto macroeconómico favorable que hoy no existe.
11. Convertir la Planificación Participativa Municipal —de la que se obtienen los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) quinquenales— en una práctica obligatoria de donde necesariamente se obtengan los Planes Anuales Operativos (PAO). Con base en la articulación de los PDM —es decir vía demanda— se deben elaborar las estrategias departamentales de desarrollo rural. Esta dinámica está reconocida en la reciente reforma (2000) de la estructura y funciones del Directorio Único de Fondos (DUF) que agrupa a varios fondos de inversión social y desarrollo, al establecer que el requisito para que cualquier municipio acceda a los recursos adicionales a la coparticipación tributaria (Fondo de Alivio de la Pobreza - HIPC) es la elaboración, con carácter previo, de su PDM y PAO.
12. Reforzar los fondos de contrapartida municipal de los municipios rurales más pobres con los recursos adicionales del alivio de la deuda externa que llegan a 1,300 millones de dólares. Esto puede llegar a duplicar —durante la próxima década— la capacidad financiera local de los municipios que concentran la población campesina e indígena más marginada y empobrecida del país. Estos recursos adicionales deben obligatoria e íntegramente destinarse a inversiones para cambiar el entorno productivo y facilitar las actividades e iniciativas privadas de los campesinos e indígenas para fortalecer la constitución de mercados locales-regionales, facilitar la seguridad alimentaria, generar empleo e incrementar la productividad agropecuaria y rural.
13. Plantear una nueva territorialización del país a partir de las alianzas que van surgiendo en torno a la voluntad colectiva de crear mancomunidades de municipios. Un intento autoritario o vertical desde el gobierno central o desde las prefecturas departamentales, o en el otro extremo únicamente desde los ayllus o territorios indígenas, para reconstruir los espacios político-administrativos no sería soportable en el contexto democrático actual, dada la fragilidad institucional y política del Estado boliviano.

BIBLIOGRAFÍA

- ALDERMAN, H.; ed al. 2000. Rural Poverty. Draft for comments.
- ARDAYA, Rubén. 1998. El comité de vigilancia al auxilio de la democracia municipal. Descentralización y participación N° 3. Friedrich Ebert Stiftung. ILDIS. La Paz, Bolivia.
- ARIAS, Iván; Sergio Molina. 1996. De la nación clandestina a la participación popular. CEDOIN. La Paz, Bolivia.
- ASSIES, Willem; Gemma van der Haar y André Hockema. (Editores). 1999. El reto de la diversidad, pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina. Colegio de Michoacán. México.
- ÁVILA, Diego. 1997. Estudio de sistematización de las experiencias metodológicas en planificación participativa municipal. MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN. VICEMINISTERIO DE PARTICIPACIÓN POPULAR Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL. La Paz, Bolivia.
- ÁVILA, Diego; Iván Arias; Vladimir Sánchez. 2000. Desarrollo Local Sostenible. Municipio productivo. Documentos de trabajo. Comité de Enlace. La Paz, Bolivia.
- AYLWIN, José. 1997. Materializaciones y conflictos. Aplicación de la Ley Indígena en el territorio Mapuche (1994 – 1997). Universidad de la Frontera. Temuco, Chile.
- BLANES, José. (compilador) 1991. El reto de la planificación descentralizada. CEBEM. Sociedad Boliviana de Planificación. La Paz, Bolivia.
- BOOTH, David y otros. 1998. Popular Participation, democratising the State en rural Bolivia. Report to Sida, commissioned through Development Studies Unitr, Department of Social Anthropology, Stockholm University. Estocolmo, Suecia.
- CALLA, Ricardo y Hernando Calla. 1996. Partidos políticos y municipios, las elecciones municipales de 1995. Debate Político N° 2. Friedrich Ebert Stiftung. ILDIS. La Paz, Bolivia.
- CALLA, Ricardo; Ramiro Molina; Cecilia Salazar. 2000. Movimientos indígenas y pactos de género. Cuaderno de Futuro N° 5. PNUD. La Paz, Bolivia.
- Capitalización, pensiones, equidad y género, pobreza y educación, política antidrogas, política exterior, sistema político y reforma del Estado.
- CENTRO PARA LA PARTICIPACIÓN Y EL DESARROLLO HUMANO Y SOSTENIBLE. (CEPAD). 2000. Comisión de Desarrollo Económico Local CODEL, el principio del Desarrollo. Santa Cruz, Bolivia.
- COALICIÓN POPULAR PARA ERRADICAR EL HAMBRE Y LA POBREZA. 2000. Los pobres en tierra. Agentes imprescindibles para la ordenación sostenible de los recursos de tierras. Roma, Italia.
- COALICIÓN POPULAR PARA ERRADICAR EL HAMBRE Y LA POBREZA. 2000. Potenciación de la capacidad de los pobres de las zonas rurales mediante el acceso a los recursos productivos y la participación en la adopción de decisiones. Roma, Italia.
- COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN POPULAR. 1999. El Estado y la promoción económica. Honorable Cámara de Diputados de Bolivia. La Paz, Bolivia.
- CONFERENCIA EPISCOPAL BOLIVIANA. 2000. Conclusiones Finales. Foro Jubileo 2000. La Paz, Bolivia
- CONFERENCIA EPISCOPAL BOLIVIANA. 2000. Documentos de análisis de la realidad. Foro Jubileo 2000. La Paz, Bolivia
- COSSÍO, Mario. 1993. Descentralización: el objetivo democratizador en el debate nacional. Tarija, Bolivia.
- ESCALANTE, Scarlet. 2000. La asignación de los recursos: el caso de los gastos corrientes. Cuadernillo de investigación N° 7. MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN. VICEMINISTERIO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PARTICIPACIÓN POPULAR. La Paz, Bolivia.
- FAGUET; Jean Paul. 1999. Decentralization and the provision of public goods. Local performance in Bolivia. Discussion paper N° 999. Centre for economic performance. Londres, Inglaterra.
- FIDA. 2000. El FIDA y las ONG. Asociaciones dinámicas para luchar contra la pobreza rural. Roma, Italia.

- FLACSO; ILDIS. 1988. Democracia y descentralización en Bolivia. La Paz, Bolivia.
- FORO: Descentralización administrativa en Bolivia. 1992. Opiniones y análisis N° 13. Fundación Hanns – Seidel, Fundemos. La Paz, Bolivia.
- FUNDACIÓN MILENIO. 1991. Descentralización: la percepción popular. La Paz Bolivia.
- Fundación Milenio. 1997. Seminario – taller: Evaluación de las reformas estructurales “propuestas, realizaciones y tareas pendientes”. La Paz, Bolivia.
- Fundación Milenio. 2000. Las reformas estructurales en Bolivia. Tomo II. Serie Temas de la modernización. La Paz, Bolivia.
- FUNDACIÓN TIERRA, QHANA. 1995. Conozcamos La Ley de Participación Popular. La Paz, Bolivia.
- GOUDSMIT, Into; James Blackburn. 2000. Planificación participativa, una experiencia ambigua. Tinkasos
- GRAN COMISIÓN DE CONCERTACIÓN. 1992. Proyecto de Ley de Descentralización Administrativa. La Paz, Bolivia.
- GRAY, George (editor). 199?. Participación Popular, construyendo políticas públicas locales en Bolivia. UDAPSO. La Paz, Bolivia.
- GREBE, Horst. 1994. La Ley de Participación Popular. En Foro Económico N° 34. ILDIS. La Paz, Bolivia.
- HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS. 1991. Descentralización y privatización (Futuro de las Corporaciones Regionales de Desarrollo y privatización de sus empresas). ILDIS. La Paz, Bolivia.
- HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS. 1991. Estrategia e itinerario de la descentralización. Debate sobre la reforma del Estado. ILDIS. La Paz, Bolivia.
- HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS. 1991. Movimiento cívico y descentralización. Debate sobre la reforma del Estado. ILDIS. La Paz, Bolivia.
- HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS. 1992. Descentralización administrativa. Política y constitución N° 6. La Paz, Bolivia.
- IICA. 2000. Nueva ruralidad. Serie Documentos conceptuales. Ciudad de Panamá, Panamá.
- IICA. 2000. Nueva ruralidad. Serie Documentos pedagógicos. Ciudad de Panamá, Panamá.
- ILDIS, PROADE. 1994. Municipio y participación. La Paz, Bolivia.
- ILDIS. 1990. Reflexiones sobre la ley de gobiernos departamentales. La Paz, Bolivia.
- ILDIS. 1993. Actores sociales y descentralización. Foro Político N° 9. La Paz, Bolivia.
- INIDEM. 1994. Municipio y Participación. Revista. La Paz, Bolivia
- KAIMOWITZ, David; ed al. 2000. Local government and biodiversity conservation. A case from the Bolivian Low Lands. Biodiversity Support Program. Washington DC, EE.UU.
- LEMA, Ana María. 2000. Indígenas y/o alcaldes en Urubichá, Gutiérrez y Villa Montes. Tinkasos N° 7, 2000. Fundación PIEB. La Paz, Bolivia.
- LUJÁN, María del Rosario. 2000. Elecciones municipales 1999, alcaldes y concejales del 2000. Cuadernillo de investigación N° 11. MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN. VICEMINISTERIO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PARTICIPACIÓN POPULAR. La Paz, Bolivia.
- MBL. 1987. Repensando el país. La Paz, Bolivia.
- MELGAR R., Jorge. 1995. Ley de Participación Popular, detrás del texto. El proceso en el Beni. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría de Participación Popular, UDAPSO. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL. VICEMINISTERIO DE DESARROLLO RURAL. 1999. Municipio Productivo. Promoción económica rural. PADER, COSUDE. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN DE ESPAÑA. 2000. Taller sobre desarrollo rural. 9 – 27 de octubre de 2000. San Fernando de Henares, Madrid, España. Vol. I.
- MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO. 1995. El proceso de la planificación participativa. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO. 1996. Comité de Vigilancia. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO. SECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN POPULAR. 1997. El desarrollo rural en el marco de la Participación Popular. La Paz, Bolivia.

- MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO. SECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN POPULAR. 1996. Sujetos de la Participación Popular. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO. SECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN POPULAR. 1996. El concepto y las experiencias regionales de participación. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO. SECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN POPULAR. 1996. Lineamientos para la Planificación Participativa Municipal. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO. SECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN POPULAR. 1996. Manual de instrumentos y procedimientos para el Comité de Vigilancia. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO. SECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN POPULAR. 1996. Encuentro nacional de Concejales Indígenas y Campesinos. Cochabamba, Bolivia.
- MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO. SECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN POPULAR. 1996. Hombre y mujeres en el nuevo municipio. Alcaldes, concejales y concejales en el gobierno municipal. Elecciones municipales 1995. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO. SECRETARÍA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN POPULAR. 1996. Guía de capacitación para Comités de Vigilancia. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO. SECRETARÍA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN POPULAR. 1995. Manual de Distritación Municipal para la Participación Popular. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO. SECRETARÍA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN POPULAR. 1996. Distritación Municipal. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO. SECRETARÍA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN POPULAR. 1997. El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia. Nueva sociedad. Caracas, Venezuela.
- MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO. SECRETARÍA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN POPULAR. 1996. Apre(he)ndiendo la Participación Popular. Análisis y reflexiones sobre el modelo boliviano de descentralización. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN, VICEMINISTERIO DE PARTICIPACIÓN POPULAR Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL. 1999. La Participación Popular: Instrumento de promoción económica y de lucha contra la pobreza. Cuadernillo de Investigación N° 4. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN, VICEMINISTERIO DE PARTICIPACIÓN POPULAR Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL. 1998. Participación Popular, una evaluación aprendizaje de la ley, 1997 – 1997. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN, VICEMINISTERIO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PARTICIPACIÓN POPULAR. 2000. Participación Popular, Segunda evaluación – aprendizaje de la Ley 1994 – 1999. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN, VICEMINISTERIO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PARTICIPACIÓN POPULAR. 1999. Planes de desarrollo municipal, análisis y tendencias. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN, VICEMINISTERIO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PARTICIPACIÓN POPULAR. 2000. Participación Popular en cifras. Vol. III. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE HACIENDA; MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN. 1998. Primer censo de gobiernos municipales. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE PLANEAMIENTO Y COORDINACIÓN, SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO. 1993. Hacia el proceso de descentralización. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE PLANEAMIENTO Y COORDINACIÓN. 1993. Encuesta y análisis sobre la descentralización administrativa. La Paz, Bolivia.
- MOLINA, Carlos Hugo. 1990. La descentralización imposible y la alternativa municipal. Librillos de Cabildo N° 1. Santa Cruz, Bolivia.
- MOLINA, Carlos Hugo. 2000. Las mancomunidades municipales como política de Estado: la experiencia innovadora de la Gran Chiquitanía. Descentralización y participación N° 4. Friedrich Ebert Stiftung. ILDIS. La Paz, Bolivia.
- MORALES, Rolando. 2000. Bolivia, Política económica, geografía y pobreza. UASB. La Paz, Bolivia.

- MÜLLER Y ASOCIADOS. 1992 Estadísticas socioeconómicas 1992. La Paz, Bolivia.
- MÜLLER Y ASOCIADOS. 1996 Estadísticas socioeconómicas 1996. La Paz, Bolivia.
- MÜLLER Y ASOCIADOS. 1999 Estadísticas socioeconómicas 1999. La Paz, Bolivia.
- NOHLEN, Dieter. (editor). 1991. Descentralización política y consolidación democrática. Europa – América del Sur. SÍNTESIS. EDITORIAL NUEVA SOCIEDAD. Caracas, Venezuela.
- OPORTO, Henry. 1998. El difícil camino hacia la descentralización. Descentralización y participación N° 2. Friedrich Ebert Stiftung. ILDIS. La Paz, Bolivia.
- PABÓN, Edgar. 2000. La Experiencia de las Mancomunidades en Bolivia. Cuadernillo de investigación N° 8. MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN. VICEMINISTERIO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PARTICIPACIÓN POPULAR. La Paz, Bolivia.
- PELÁEZ, Gabriel. 1996. Descentralización; ¿Nueva frustración nacional?. Opiniones y análisis N° 25. Fundación Hans – Seidel. Fundemos. La Paz, Bolivia.
- PLAN PANAMÁ RURAL 2001 – 2004. Orientaciones estratégicas para el desarrollo agropecuario y el medio rural.
- PONTIFICIA UNIVERSIDAD XAVERIANA. 1999. Cuadernos de Desarrollo Rural N° 43. Santa Fe de Bogotá, Colombia.
- PONTIFICIA UNIVERSIDAD XAVERIANA. 2000. Cuadernos de Desarrollo Rural N° 44. Santa Fe de Bogotá, Colombia.
- PORTOCARRERO; José Luis. 1992. La descentralización administrativa del Estado boliviano. Análisis crítico. CEON. La Paz, Bolivia.
- PREFECTURA DE LA PAZ. SECRETARÍA DEPARTAMENTAL DE PARTICIPACIÓN POPULAR. 1997. Administración departamental y legislación. La Paz, Bolivia.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 1995. Decreto Supremo N° 24206. La Paz, Bolivia.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 1997. Decreto Supremo N° 24833. La Paz, Bolivia.
- PROADE; ILDIS. 1994. Reflexiones sobre la descentralización. La Paz, Bolivia.
- PRUD'HOMME, Rémy; Hervé Huntzinger y Sonia Guelton. 2000. Decentralization in Bolivia. French Trust Fund. BID. Paris, Francia.
- REPÚBLICA DE BOLIVIA. 1997. Sistema Nacional de Planificación. Norma de la Planificación Participativa Municipal. La Paz, Bolivia.
- Resumen de la realidad nacional, Bolivia. Revista N° 19 – 20. Descentralización 1991. Cochabamba, Bolivia.
- RODRÍGUEZ, Gustavo. 1995. Estado y municipio en Bolivia. La ley de Participación Popular en una perspectiva histórica. MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE. SECRETARÍA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN POPULAR. La Paz, Bolivia.
- ROJAS, Gonzalo y Moira Zuazo. 1996. Los problemas de representatividad del sistema democrático boliviano. Debate Político N° 1. Friedrich Ebert Stiftung. ILDIS. La Paz, Bolivia.
- ROJAS, Gonzalo. 1998. Censura constructiva: inestabilidad y democracia municipal. Descentralización y participación N° 1. Friedrich Ebert Stiftung. ILDIS. La Paz, Bolivia.
- SECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN POPULAR. 1996. Democracia y Participación Popular. La Paz, Bolivia.
- SECRETARÍA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN POPULAR. 1995. Planificación participativa municipal. La Paz, Bolivia.
- SNPP, CEDOIN. 1996. Indígenas y campesinos en la Participación Popular, Reflejos en la prensa. Enero a Junio de 1996. La Paz, Bolivia
- TALLER DE INVESTIGACIONES SOCIO ECONÓMICAS. 1990. N° 9: Reforma Fiscal y descentralización. ILDIS. La Paz, Bolivia.
- UDAPE. 2000. Bolivia: perspectiva económica y social 2000 – 2010. Cuaderno de Futuro N° 10. PNUD. La Paz, Bolivia.
- UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS. SNPP. 1996. Participación Popular: avances y obstáculos. G-DRU. La paz, Bolivia.
- URIOSTE, Miguel y Fernando Eguren. Propuestas para el desarrollo rural. Fortalecer la comunidad transformándola, no conservándola. Fundación TIERRA, La Paz, Bolivia.
- URIOSTE, Miguel. 1996. Nueva democracia, viejos conflictos. La Paz, Bolivia.

- URIOSTE, Miguel. 1992. Fortalecer las comunidades, una utopía subversiva, democrática... y posible. Fundación TIERRA, AIPE, PROCOM. La Paz, Bolivia.
- URIOSTE, Miguel. 1994. La Ley de Participación Popular. Fundación TIERRA, La Paz, Bolivia.
- URIOSTE, Miguel. 1999. Bolivia: reforma y resistencia en el campo. (1982 – 1999). Fundación TIERRA. La Paz, Bolivia.
- URIOSTE, Miguel. 2000. Del Estado anti campesino a la mancomunidad de municipios. Fundación TIERRA. La Paz, Bolivia.
- URIOSTE, Miguel. 2000. Fortalecimiento de las mancomunidades de municipios y de los derechos de propiedad de los recursos naturales. Fundación TIERRA. La Paz, Bolivia.
- VAN NIEKERK, N. G. W. 1994. Desarrollo rural en los Andes. Leiden Development Studies N° 13. Leiden, Holanda.
- VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA. 1997. Diálogo nacional “Bolivia hacia el siglo XXI”. Informe y conclusiones. La Paz, Bolivia.
- ZAPP; Jorge; David Haquim; Jairo Escobar. 2000. Campesinado y globalización. Cuaderno de Futuro N° 11. PNUD. La Paz, Bolivia.

IX. CONCLUSIONES

El análisis comparativo realizado en los estudios estadístico y cualitativo de casos permite extraer un conjunto de conclusiones sobre la situación de pobreza y la naturaleza de las intervenciones observadas. Igualmente, proporciona elementos para abordar nuevas preguntas y cuestionamientos para análisis futuros.

Las conclusiones del estudio se pueden agrupar, de acuerdo con las áreas trabajadas, de la siguiente forma: (1) en cuanto al marco estructural de desarrollo, (2) en cuanto a las relaciones micro de determinación y caracterización de la pobreza rural, (3) en cuanto a los aspectos de diseño de los programas de atención estudiados, (4) en cuanto a los aspectos de ejecución y gestión de los proyectos y (5) en cuanto a los impactos generados por los programas.

A. LA POBREZA RURAL EN UN MARCO GENERAL DE DESARROLLO

La pobreza es un problema con una clara naturaleza económica y social pero que expresa una situación política estructural que hace que sus soluciones atraviesen por la ruta de importantes transformaciones y desarrollos en la base democrática de la sociedad.

Los análisis y estudios de pobreza ofrecen un excelente marco analítico en el cual soportar políticas públicas, estrategias e instrumentos de acción, como lo han demostrado reiteradamente los programas de alivio que han cubierto a la casi totalidad de nuestras naciones.

Los pobres resultados de las últimas décadas reflejan fallas estructurales en el modelo de desarrollo y una débil respuesta de los gobiernos y de la estructura económica en general. Esto implica que el análisis de pobreza debe ser más integral, vinculando las complejas relaciones entre macroeconomía, estructura política, cultura, diversidad ecosistémica y étnica, comportamiento de los mercados, territorialidad y desarrollo político.

La desigualdad y la exclusión están en la base de las causas de la pobreza en el continente, lo cual determina especificidades para su tratamiento. Un objetivo obligado de las políticas de reducción de pobreza, frente al cual se encuentra un significativo consenso, es el de reducir la desigualdad, introduciendo componentes de distribución a los modelos de crecimiento que han predominado en la política de desarrollo económico.

Los modelos compensatorios y asistenciales se han agotado, sin que surjan alternativas creíbles y viables para atender cabalmente la magnitud del problema. Igualmente, las estrategias de redistribución soportadas en gasto público presentan enormes restricciones en el futuro cercano. Las opciones de una democracia económica real, con eficiencia económica y equidad social, sigue siendo una opción teórica para las poblaciones rurales pobres.

Los vínculos entre las condiciones macro de desarrollo y los comportamientos micro de la pobreza y el ingreso, generan interdependencias que debilitan las bases sobre las cuales se construyen las estrategias de reducción de vulnerabilidad y superación de pobreza. En tanto se mantengan desconexiones entre las políticas de ajuste estructural y las acciones sectoriales, será muy difícil garantizar el éxito de las iniciativas de desarrollo rural.

El estudio de la pobreza ha avanzado en su caracterización, en la precisión de sus manifestaciones, pero carecemos de elementos que nos permita entender mejor las relaciones de causalidad entre factores socioeconómicos y productivos, como determinantes o determinados por la situación de pobreza. La vulnerabilidad es, a su vez, causa y consecuencia de la pobreza y determina un círculo vicioso que aún la política no ha podido romper, comprometiendo la sostenibilidad de un gran número de esfuerzos de programas y proyectos.

Un claro ejemplo de ello es el desafío de nuestras sociedades para lograr niveles adecuados de ahorro, inversión y demanda agregada, precondition para el crecimiento y la riqueza, con altos índices de pobreza que funcionan como lastre a las posibilidades de reactivación o expansión económica. En este sentido, el modelo arrastra una paradoja interna de profundo significado político.

La pobreza rural supera con creces la urbana, creando condiciones de segmentación social y territorial graves para la estabilidad y sostenibilidad del modelo de desarrollo. En los casos analizados, se encuentra que las brechas son importantes entre el mundo rural y urbano y entre países. El caso de Nicaragua evidencia la coexistencia de condiciones extremas al compararse con Panamá. De acuerdo con las cifras de pobreza que maneja el Banco Mundial, Nicaragua es el tercer país con mayor pobreza rural del mundo.

B. LA POBREZA RURAL Y SUS DETERMINANTES

Los análisis micro realizados permiten establecer relaciones funcionales muy importantes para la interpretación de la naturaleza de la pobreza y las relaciones de causalidad, poniendo en duda algunos de los supuestos que soportan las metas y objetivos de programas de asistencia o desarrollo orientados a las poblaciones pobres rurales.

Una estructura económica y social que tiene más de cuatro quintas partes de su población por debajo de los niveles mínimos de consumo, como el caso de Nicaragua, la mayor parte de ella en condiciones de indigencia, está comprometida con su viabilidad real. Esto conduce al hecho, políticamente complejo de que la pobreza no es un problema exclusivo de los pobres que requiere solidaridad y justicia, sobre principios éticos, sino que es en esencia un problema del conjunto social.

Las estrategias de compensación de ingresos de los más pobres pasan por la dedicación de un número alto de miembros a actividades económicas, buscando incrementar sus ingresos, pero asumiendo altos costos en cuanto a posibilidades futuras, ya que el trabajo compite con el estudio, cerrando así un círculo que perpetúa sus condiciones de pobreza.

La distribución del ingreso, tanto en Panamá, como en Nicaragua, es muy mala. Sin embargo, se evidencia que mientras mejores son las condiciones medias de desarrollo, peor es la distribución. Ésta es una evidencia clara de que los logros en reducción de pobreza se soportan en incrementos de la desigualdad, arrojando una sombra de duda sobre la eficacia de las políticas y estrategias.

El tamaño de los hogares y la estructura familiar indica que la situación demográfica sigue siendo un factor de gran incidencia en las familias más pobres. Especialmente en el caso de Nicaragua, donde aún se mantienen altos niveles de fecundidad y de dependencia económica, las estrategias de aumentar el número de perceptores de ingreso, se ven atenuadas por el tamaño familiar, reflejándose en mayores ingresos del hogar y menores ingresos por persona.

Este hecho no desvirtúa la importancia de los múltiples perceptores de ingreso y de la consideración de la familia rural como una unidad económica, no solo de consumo, como el caso urbano, sino de producción.

La educación sigue siendo un factor determinante de las condiciones de pobreza y de los niveles de ingreso. En consideración con la naturaleza de unidad económica del hogar, la educación del jefe es extraordinariamente importante en las diferencias de ingreso. Llama la atención el hecho de que, a pesar de las grandes diferencias de ingreso entre Panamá y Nicaragua, las diferencias de educación media de los jefes de hogar en los dos países no es tan grande. Existen diferencias al interior de las distribuciones de ambos países, pero no de un país a otro.

Las diferencias de género son evidentes en ambos países. Los ingresos de las mujeres son significativamente inferiores a los de los hombres, a pesar de que ellas tienen similares o superiores niveles de educación.

Sin embargo, en el caso de los jefes de hogar, la diferencia es atenuada por las estrategias particulares de familias con jefaturas femeninas, donde es mayor el número de perceptores de ingreso.

Las diferencias en los ingresos medios de los hogares con jefaturas masculinas y femeninas son mayores en el ingreso total, que en los ingresos per cápita.

El ciclo de vida de los hogares marca notorias diferencias en los niveles de ingreso. Una relación de U invertida predomina en las distribuciones de ingreso en ambos países, indicando que las situaciones de pobreza tienden a localizarse en hogares con jefes muy jóvenes o muy viejos.

La distribución de ingreso per cápita, presenta la misma tendencia, pero menos marcada que la de ingresos totales del hogar, lo cual está relacionado con el número de perceptores, más que con el tamaño del hogar.

El ingreso de los hogares con jefatura masculina se incrementa consistentemente hasta los 50 años de edad del jefe y luego decrece. En el caso de los hogares con jefatura femenina de Nicaragua, la tendencia es diferente, mostrando que el crecimiento se produce sólo hasta los 30 años y de allí en adelante decrece drásticamente. Este hecho puede estar relacionado con la composición del hogar y el marcado retraso que la transición demográfica tiene en este país.

Se concluye que en las zonas rurales aún queda mucho espacio para políticas de control natal, las cuales están altamente relacionadas con políticas educativas y de salud.

La diversificación del ingreso en sectores no agrícolas es importante en ambos países, marcando grandes diferencias de ingreso medio entre la población dedicada al sector agropecuario y la que tiene fuentes diversificadas de ingreso.

El sector económico marca significativamente mayores diferencias de educación, indicando que esta estrategia está reservada para aquellos hogares con mejores niveles educacionales, es decir, para los menos pobres. Las barreras de ingreso al sector no agropecuario cuestionan la generalización de estas vías como soluciones a problemas de extrema pobreza, ya que, como lo muestran las cifras, se requieren mejores condiciones de educación y formación.

La educación muestra una relación con el ingreso no lineal ni continua. El retorno esperado de incrementos de educación por debajo de los niveles de secundaria completa o tecnológica, no representan incentivos reales importantes en términos de mejoría de ingreso. En contraste, el rendimiento marginal de la educación por encima de los diez años de estudio, es extraordinariamente alto.

Es evidente que existen graves problemas de calidad y pertinencia de la educación que reciben los pobres, lo cual se refleja en las mínimas ganancias que tienen cuando sus niveles están por debajo de los diez años de estudio.

Las actividades agropecuarias aparecen como una situación asociada con la pobreza, incrementando la probabilidad de estar por debajo de la línea mínima de consumo de un hogar. Sin embargo, esto no permite asegurar que deba ser descartada como opción real para los hogares pobres.

Se encontró que el hecho de estar en el sector agropecuario y que ser propietario de tierra se relaciona negativamente con el ingreso y positivamente con la probabilidad de ser pobre. Sin embargo, la calidad del suelo aparece en todos los casos como positiva, y en forma importante, con los niveles de ingreso. La agricultura es mala en tanto las condiciones de los activos productivos que poseen los pobres son malos.

Ante las opciones de mejorar las dotaciones de los pobres para mantener alternativas productivas en el sector agrícola y desplazar más aceleradamente la mano de obra a otros sectores o a la migración, parece plausible la idea de privilegiar el sector primario.

De otra parte, no es posible afirmar con certeza que la participación, como aproximación de capital social, tenga algún impacto en los ingresos o en la probabilidad de

ser pobre. Parecería que se ha exagerado el impacto de la participación como un determinante de las condiciones de pobreza, extrapolando los efectos positivos del capital social para la ejecución de proyectos, a la mejoría real de las condiciones de vida de la población.

Esta apreciación debe tomarse con cautela en virtud de que los niveles de participación son bajos y que definitivamente disminuyen en la medida en que se avanza en la distribución de ingreso. Quienes más tienen menos participan o, visto de otra forma, los que menos tienen más obligados se ven a participar.

Podría pensarse que la participación beneficia más a la logística del proyecto, es decir, a los ejecutores, que a la población pobre en general.

Los datos confirman la importancia del acceso a bienes públicos como condición para la movilidad social y logros significativos en las capacidades y oportunidades para acceder a las ventajas que pueden ofrecer escenarios dinámicos de crecimiento económico. En contraste, en las últimas décadas se han generalizado y enfatizado las estrategias de corte productivista que se enfrentan a las precariedades de capital humano y social que podrían determinar el éxito o fracaso de los programas y proyectos.

C. EL DISEÑO EN LOS PROGRAMAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA RURAL

El enfoque del proyecto consiste en aquellas definiciones que están en la base de los proyectos, o mejor, en aquellos supuestos que soportan las decisiones de diseño de cada proyecto. Para mayor claridad, estos supuestos se han ordenado en cuatro campos fundamentales: lo que se entiende por pobreza y desarrollo, la visión territorial que acompaña el proyecto, los modelos productivos que se tratan de promover y la consideración acerca de las externalidades.

1. Enfoque de desarrollo

En este aspecto, ya sea en las metas directas de cada proyecto o por la coherencia que ellos pretenden tener con marcos más amplios de desarrollo, se encuentran numerosos elementos comunes en los tres casos analizados.

El crecimiento económico, acompañado de la generación de empleo y, por ende, de la reducción de la pobreza, es uno de estos elementos comunes. El proyecto de Panamá en este sentido se propone la reconversión productiva y el de Honduras plantea como objetivo primordial la asistencia técnica y la innovación tecnológica.

De igual modo, se destaca el interés por fortalecer las comunidades y desarrollar las capacidades locales, generando una comunidad organizada y coherente, capaz de gestionar su propio desarrollo. En este mismo sentido, los proyectos de Honduras y Nicaragua se orientan directamente hacia las metas de descentralización y promoción de la participación ciudadana y del desarrollo humano. El proyecto Honduras, además, se propone como una meta clara la identificación de aquellos problemas que inhiben la coordinación y la prestación de servicios interinstitucionales y plantea la necesidad de una nueva institucionalidad para el sector rural.

Por su parte, el proyecto de Panamá se muestra más sensible hacia el logro de la equidad social y la solución de problemas sociales a través del gasto público, mientras que el proyecto de Honduras es el único que en sus metas de desarrollo hace referencia a la equidad de género.

En Honduras y Nicaragua encontramos también una meta clara hacia el logro de un mejor manejo de los recursos naturales, mientras que Panamá se orienta más hacia la recuperación de áreas degradadas. También es interesante notar que en Honduras se busca, además, generar políticas relacionadas con el medio ambiente mientras que para el proyecto Nicaragua es un objetivo de largo plazo promover la creación de un corredor de biodiversidad a lo largo de la vertiente atlántica de Nicaragua. En cuanto al concepto de sostenibilidad, sólo el proyecto Honduras hace referencia al compromiso intergeneracional de la sociedad.

En cuanto a metas culturales, sólo el proyecto Honduras se propone generar una reflexión sobre el papel de las laderas en la sociedad, además de crear confianza y credibilidad en las acciones nacionales.

Es importante notar que en el enfoque general de los proyectos se insiste en la necesidad de focalizar sus acciones hacia áreas económico-productivas, pero ponen de manifiesto la necesidad de generar capital social para que tales propósitos sean logrables. La generación de los bienes públicos requeridos para el fortalecimiento de las bases institucionales y de organización social que permiten hacer viable una nueva economía local y rural, no aparecen como el objetivo central de ninguno de los proyectos, a pesar de lo cual se establecen claros objetivos para su consolidación.

Es mucho más débil la relación de los proyectos con los marcos generales del desarrollo económico. Las condicionantes macroeconómicas, expresadas en condiciones estructurales de estabilización y ajuste, no son consideradas en forma destacada en los enfoques de proyecto. Esta condición se puede explicar, en parte, por la naturaleza de las instituciones que formulan los proyectos y que expresan, de esta forma, sus intereses y responsabilidades sectoriales, estrechamente ligadas al sector agropecuario.

Si bien el sentido de especialización funcional y sectorial favorece la coherencia y precisión conceptual de las iniciativas, las formas de articulación técnica y política con otras instancias públicas y privadas pueden llegar a ser condicionantes estructurales de gran peso.

2. Enfoque de territorio

Las áreas de cobertura de los proyectos fueron seleccionadas con base en sus condiciones críticas sociales o ambientales. El proyecto de Panamá por ejemplo, seleccionó los corregimientos y distritos de mayor incidencia de pobreza rural no indígena; el de Honduras escogió zonas de laderas con serios problemas de manejo de recursos naturales y núcleos importantes de población en pobreza y el de Nicaragua se enfocó hacia las áreas más degradadas con problemas de contaminación por agroquímicos, deforestación o contaminación de cuerpos de agua. En Honduras se tuvo en cuenta, además, que fueran zonas con una cierta densidad organizacional, es decir donde

estuvieran presentes organizaciones campesinas, alcaldías, ONG, proyectos internacionales, agencias estatales, etc.

Para los proyectos de Panamá y Honduras está claramente establecida la unidad territorial de intervención de los proyectos. En el primer caso son los corregimientos y en el segundo los municipios, incorporando, en ambos casos, los diferentes sectores de la sociedad rural y buscando atender en forma integral y multisectorial las necesidades de la población pobre.

El caso de Nicaragua, por su parte, procura desarrollar componentes que contemplen asuntos no sólo locales sino también globales (como la conservación de la biodiversidad), nacionales (dirigidos al establecimiento de políticas y estructuras institucionales para el medio ambiente) y regionales (entre estos los sistemas de planificación y monitoreo ambiental).

Esto indica la incorporación de visiones integrales y holísticas de tratamiento de la pobreza, más allá de los aspectos meramente sectoriales, estructurando soluciones que se acogen a las realidades del territorio rural como unidad, generando soluciones, por la vía de la incorporación de las realidades complejas de las comunidades, que, en el nivel local, no diferencian sectorialmente las necesidades.

En el sentido de garantizar la eficiencia y factibilidad técnica de los proyectos, se aplican criterios de ordenamiento territorial claros, particularmente en el caso de Nicaragua, donde las articulaciones institucionales en la estructura jerárquica del territorio, de lo local a lo nacional y global, que permiten establecer el juego de competencias institucionales y garantizar la replicabilidad y multiplicación de las experiencias y gestiones.

3. Enfoque económico productivo

Los sistemas productivos, en los casos de Panamá y Nicaragua, consisten en ciertas áreas dentro de las cuales cada comunidad elige el proyecto productivo que quiere realizar, sobre la base de un proceso de planificación participativa con los beneficiarios. El proyecto de Honduras, en cambio, privilegia directamente la agricultura de granos básicos con ganadería mayor o menor, de café con granos, o de granos con otros cultivos. Los granos allí se consideran centrales tanto desde el punto de vista de la economía de la zona como de la seguridad alimentaria de la población.

En lo que respecta a las formas de organización empresarial, se observa que los proyectos en sí no tratan de promover ninguna forma específica, sino que están abiertos a vincular cualquier asociación, cooperativa, caja rural u organización, siempre y cuando se cumplan ciertos criterios técnicos de elegibilidad.

De igual modo, tampoco se privilegiaron proyectos que involucraran una visión de cadena productiva o que implicaran enlazamientos sectoriales en términos productivos.

El proyecto de Panamá se apoya financieramente en el Fondo de Desarrollo Rural Sostenible (FADERS) que se divide en fondos reembolsables y no reembolsables. Estos últimos cubren el 100% de los estudios de preinversión para proyectos productivos. IICA/Holanda/Laderas, por su parte, da crédito a proyectos que sean novedosos y

que con productos concretos tiendan a resolver alguna necesidad directa de la familia o de la comunidad. El proyecto de Nicaragua financia los subproyectos productivos con fondos reembolsables que alimentan un fondo comunitario rotatorio. Sin embargo, hasta el 2000 se habían financiado 300 subproyectos productivos por un monto de US\$2,000.000 que, en general, presentaron resultados negativos, con lo cual desde septiembre del 2000 se decidió no financiar más proyectos productivos.

Son evidentes los esfuerzos por apoyar las iniciativas productivas sobre la base de visiones participativas donde las comunidades y productores juegan un papel protagónico. Este proceso, si bien, llama a la autonomía local, está fuertemente mediado por el papel de los técnicos y los requerimientos de viabilización de las propuestas. Los reglamentos de acceso a fondos hacen que subsista un sentido directivo que orienta los procesos de preinversión y las orientaciones de orden técnico para la formulación y gestión de los proyectos productivos.

Se destaca, en el caso de Honduras, que la iniciativa de los proyectos no está sujeta a las orientaciones y prioridades de fondos específicos, sino que buscan ser más amplios y flexibles, en el entendido de que se busca, por sobre otras cosas, generar una mayor capacidad autónoma de las organizaciones de productores. De esta manera, se espera garantizar mayor apropiación y replicabilidad de las habilidades generadas en la comunidad y en los productores individuales.

4. Enfoque sobre externalidades

El análisis de la visión que cada proyecto tenga sobre las externalidades permite ver cómo son valorados los impactos indirectos que pueda tener en áreas no directamente contempladas y en aspectos como la cohesión social, territorial, el medio ambiente, la política y la cultura.

Dentro de las externalidades sociales, el proyecto de Panamá destaca el hecho de reducir los procesos migratorios de la población rural. Además, se considera importante la capacidad de generar consensos sobre las prioridades locales que lleven a una visión común territorial y los efectos positivos de las metodologías participativas. Los proyectos de Honduras y Nicaragua valoran también los efectos de fortalecimiento de las capacidades locales no sólo en lo que respecta a la demanda de sus necesidades, sino en la reflexión e implementación a menor costo de las respectivas soluciones.

Con respecto a las externalidades ambientales, los proyectos consideran aspectos como el manejo adecuado de la biodiversidad, la recuperación de áreas degradadas y erosionadas, la reforestación, el manejo de cuencas y la estabilización de las fuentes de agua. Sólo el proyecto de Panamá hace referencia a los posibles impactos ambientales negativos que puedan tener los procesos de infraestructura e irrigación.

En síntesis, son dos las áreas en las cuales se hacen explícitas las externalidades esperadas por parte de las instituciones promotoras de los proyectos: el capital social y la preservación ambiental. El énfasis en crear capacidades institucionales se considera como una estrategia clave para el éxito de los proyectos, como condición operativa mínima, al tiempo que se considera como una externalidad, más allá de los obje-

tivos del programa. Esta misma situación limita la posibilidad de contar con evidencias medidas de los valores asignados a estas externalidades y, por tanto, a bases para el análisis costo-beneficio total.

De otro lado se consideran poco externalidades diferentes a las mencionadas, en especial en términos de incrementos de demanda agregada y dinámica de mercados, generación de empleo y divisas, en cuanto a aspectos de reducción de conflictos y tensiones sociales o políticas y equidad étnica o de género.

D. LA GESTIÓN DE PROGRAMAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA RURAL

Las experiencias en cuanto a la gerencia de proyecto permite ver elementos claves en las formas como se construyen las estructuras organizativas, esquemas de coordinación y gestión y mecanismos de seguimiento y evaluación.

Uno de los más importantes aspectos que se deben tener en consideración en la interpretación de los aspectos de gestión de los proyectos es la necesidad de que estas experiencias apoyen la formulación de estrategias de mayor cobertura, ya sea porque se trate de proyectos piloto o porque su cobertura se esté considerando a partir de un proceso de ampliación sucesiva de áreas, donde la experiencia misma o el efecto de demostración resulten cruciales en la estrategia. Esto significa que la gestión tiene sentido no sólo en cuanto al logro de sus metas directas sobre la población objetivo, sino que permite prever las formas de afectación del universo de la población rural de los respectivos países.

1. Modalidad de intervención

Existe una amplia diversidad de los casos analizados en términos de fases de aplicación y metas de cada fase. Sin embargo, es interesante notar que tanto el proyecto de Panamá como el de Nicaragua consideran como objetivo principal en sus primeras fases la construcción de capacidades de las comunidades locales, mientras que Honduras busca un consenso respecto a las causas de la erosión y deforestación de las laderas. En las fases siguientes, cada proyecto se desenvuelve de manera diferente según sus propias áreas y métodos de intervención.

Como metodología de trabajo, los proyectos se basan en la participación comunitaria que genera iniciativas, responsabilidad, compromiso en la autogestión y promueve una planificación interactiva.

En cuanto a los actores involucrados en los proyectos se destacan los actores locales que son, a la vez, los beneficiarios de los mismos. Entre ellos se encuentran, principalmente, comunidades organizadas que puedan, además, realizar control sobre la implementación de los proyectos. El proyecto de Nicaragua cuenta también entre sus actores con instituciones del sector a nivel nacional que tienen la responsabilidad de implementar algunos componentes del mismo.

La estructura institucional que cada proyecto usa para su ejecución es muy particular para cada caso. Casi todos incluyen la acción de instituciones internacionales, instituciones del nivel central como ministerios, del nivel local e implican una intensa coordinación y trabajo interinstitucional.

No hay duda en los avances que las tres experiencias muestran en cuanto al nuevo papel de las comunidades, la sociedad civil y otros actores privados de los espacios locales y regionales. El sentido de la participación se hace especialmente claro en los esquemas de convocatoria y de involucramiento de nuevos actores no públicos o estatales en los procesos de toma de decisión, respecto a los proyectos. Éste es uno de los más importantes logros en cuanto al mejoramiento de capacidades locales y construcción de capital social.

A pesar de que son evidentes los aumentos en la complejidad operativa de los procesos de implementación de los diferentes proyectos, se manifiesta conciencia de la alta rentabilidad de este esfuerzo, tanto en términos de mejorar las condiciones de operación, como en el fortalecimiento de instancias democráticas, mejoramiento de los niveles de gobernabilidad, incremento del control social y legitimidad, expresada en confianza por parte de los actores involucrados.

2. Replicabilidad y sostenibilidad

En los casos analizados no se plantea directamente el tema de la replicabilidad de los proyectos; sin embargo, todos esperan la expansión de sus actividades o la aplicación de las metodologías desarrolladas a otras zonas culturales o territoriales diferentes a las que actualmente se han focalizado.

La sostenibilidad de las acciones adelantadas por los proyectos está ligada al fortalecimiento institucional a nivel local, de modo que la participación local quede establecida y garantizada como método de trabajo, las alianzas creadas permanezcan y favorezcan el desarrollo de nuevos proyectos y se logre la formulación y ejecución de planes de gestión municipal.

Como estructuras institucionales que prevalecerán aún después de que finalicen los proyectos, se encuentran en los casos de Panamá y Honduras los Comités de Desarrollo Sostenible; además, para Honduras se espera que el proyecto se concrete a largo plazo en los Fondos Rotatorios de Inversión para Proyectos. El caso de Nicaragua, por su parte, propone la continuidad del proyecto a través de un Programa de Fortalecimiento Municipal.

En cuanto a la factibilidad financiera de estas actividades posteriores a las fases de ejecución, cada proyecto presenta una propuesta diferente. El proyecto de Panamá espera apoyarse en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el de Honduras a través de la recuperación de fondos de los beneficiarios, de modo que se alimente una dinámica revolviente y el de Nicaragua, además de la recuperación de los costos de los fondos manejados por los beneficiarios, propone una legislación para transferencias fiscales específicas.

Definitivamente, la sostenibilidad y replicabilidad de las experiencias se encuentra fuertemente ligada a la capacidad institucional que el proyecto genere en las comunidades, localidades, regiones y áreas institucionales nacionales, que están involucradas en el proceso. Si bien es claro el énfasis en el fortalecimiento comunitario, queda sobre el tapete la inquietud acerca de cómo ha de ser el adecuado equilibrio

entre el fortalecimiento del papel de los actores de la sociedad civil y el fortalecimiento de los actores públicos estatales en los niveles locales y regionales.

Si bien está demostrado que comunidades fortalecidas tienen la capacidad de autogestionar componentes claves del desarrollo, no es menos cierto que estas instancias no pueden sustituir los niveles de institucionalidad pública en los cuales se fundamenta la democracia formal que soporta el arreglo político de estos países.

Lo que se genera es una redefinición de competencias, responsabilidades, funciones y capacidades en un nuevo mapa institucional que se fundamenta en un mayor empoderamiento de las comunidades y organizaciones de base, productivas o sociales. Esta es, tal vez, la más importante lección que se puede extraer de la comparación de los casos en mención.

3. Apropiación y participación

Los proyectos muestran importantes resultados desde el punto de vista de la participación. En Panamá, la creación de los Comités de Desarrollo Sostenible ha integrado a los beneficiarios del proyecto con la Unidad Coordinadora del mismo, los promotores y técnicos y también las ONG.

Honduras considera como un logro fundamental en este aspecto la institucionalización de la colaboración entre personas en instituciones, además de que el proyecto ha hecho énfasis en desarrollar el voluntariado comunitario y la vocación de servicio.

Nicaragua, por su parte, destaca la participación comarcal en la planificación participativa, en la formación de comisiones de trabajo comunitario y gestión comarcal.

Respecto al tema de la dependencia de los beneficiarios de las instancias de ejecución, sólo el proyecto de Panamá visualiza que, debido al poco tiempo que los beneficiarios han tenido para afianzar su autogestión, aún tienen un cierto grado de dependencia de las entidades facilitadoras y ejecutoras.

La naturaleza de los proyectos evidencia la conciencia que existe sobre la importancia de la apropiación y legitimidad comunitaria de los proyectos, esperando que ella garantice la permanencia de las iniciativas o los efectos de la intervención, más allá de la vigencia misma de las actividades o de la existencia de recursos.

Este último punto es crítico, ya que exceptuando el caso de Honduras, los proyectos soportan su fuerza y legitimidad, así como su capacidad de intervención y convocatoria, en la existencia de recursos frescos provenientes de los fondos asociados. Surgen inquietudes sobre hasta qué punto la participación garantiza la incorporación de las estrategias y visiones de desarrollo, aún sin la existencia de los recursos de inversión.

No se trata exclusivamente de garantizar una aplicación eficiente de los recursos asignados a los proyectos en desarrollo, sino en trasladar la capacidad de convocar recursos y de incrementar las oportunidades de las comunidades en un horizonte temporal mucho más amplio que el de los proyectos mismos.

4. Institucionalización

Tanto para los proyectos de Panamá como de Honduras el principal logro en cuanto a institucionalización consiste en la creación de los Comités de Desarrollo Sostenible a nivel municipal. Para Nicaragua se espera que el proyecto se institucionalice como un programa del INIFOM que idealmente pueda conducir a la creación de un Fondo de Desarrollo Municipal al cual aporten todos los donantes interesados en el fortalecimiento de los municipios, sobre la base de los planes municipales.

El proyecto de Honduras resalta la importancia de potenciar y aprovechar la institucionalidad local existente aún cuando sea imperfecta y contradictoria.

La creación de instancias propias para los proyectos, a partir del mejoramiento de las condiciones y oportunidades de participación, ofrece extraordinarias ventajas en cuanto a su capacidad de neutralizar los peligros de distorsiones y sesgos clientelistas, asistencialistas o paternalistas que existen en la institucionalidad tradicional.

Sin embargo, se corrobora el riesgo de terminar de debilitar la institucionalidad existente. En este sentido, es interesante el trabajo del proyecto de Honduras por dedicar esfuerzos en la reconstrucción o fortalecimiento de las instancias públicas locales como soporte para las estrategias de ejecución del proyecto y su permanencia.

Se destacan los mecanismos de fondos rotativos y toda la estructura complementaria, como un mecanismo de permanencia e institucionalización de las habilidades y capacidades generadas en las comunidades por la intervención del proyecto.

5. Evaluación

Tratando de establecer los mecanismos de evaluación aplicados en cada proyecto, se observa que en ninguno de los tres casos se realizó un estudio de línea de base que permitiera una objetiva valoración de los beneficios generados por los proyectos. Para la evaluación sobre la marcha, cada caso utilizó los métodos que consideró más apropiados tales como informes de avance, planes operativos, revisión continua de información e indicadores, seguimiento estratégico, etc. Sólo el proyecto de Honduras hace referencia a una evaluación externa y a un comité asesor independiente encargado de realizar las actividades de evaluación de resultados.

Para la autoevaluación se utilizan diferentes metodologías: Panamá realiza evaluaciones participativas comunitarias en los Consejos de Desarrollo Sostenible, evaluaciones rápidas ocasionales y evaluaciones especiales. Honduras utiliza el instrumento del marco lógico y realiza la retroalimentación a través del sistema de informes establecido por el IICA. Nicaragua, en cambio, ha diseñado términos de referencia de acuerdo con el Banco para contratar servicios de consultorías que realicen las revisiones anuales y evalúen el impacto del proyecto.

La combinación de enfoques y metodologías indica que se cuenta con muchas más opciones de hacer evaluación de gestión que evaluación de resultado. La autoevaluación aparece como un soporte básico para apoyar la gestión, en tanto que los sistemas de evaluación de impacto son un grave y notorio vacío, muy relacionado con los problemas de definiciones estructurales y conceptuales ya mencionados.

E. IMPACTO DE LOS PROGRAMAS

Los impactos en cuanto a educación y salud no son muy considerados en los proyectos analizados. Solamente el proyecto IICA/Holanda/Laderas ha apoyado directamente a los municipios de Yorito y Sulaco, donde el 19% de los maestros pertenece al grupo de facilitadores en formación del proyecto. Al igual que el de Nicaragua, este proyecto hace referencia en particular a la capacitación que el proyecto ha realizado a técnicos y administradores de fondos, al igual que a los capacitadores municipales. El caso de Panamá considera que sólo a largo plazo es posible que se observen impactos del proyecto en este campo. El proyecto de Nicaragua es el único que hace énfasis en los impactos de una educación al enfoque de género.

En cuanto a impactos en salud y acceso a servicios públicos, los proyectos muestran escasos resultados. En Panamá y Nicaragua se presentan como impactos del proyecto una mayor dotación de agua en las viviendas, una mejor condición de operación de la escuela, acceso a electrificación rural, disposición de centros de salud en comunidades aisladas y la realización de programas de nutrición a través de comedores escolares e infantiles.

El principal impacto en capital social se refiere al fortalecimiento de los procesos participativos y de gestión y toma de decisiones a nivel local. En Panamá se lograron constituir 67 Comités de Desarrollo Sostenible, de los cuales 57 están acompañados por 12 ONG. El programa IICA/Holanda/Laderas hace énfasis también en la incidencia metodológica.

Las limitaciones en los sistemas de evaluación y seguimiento, en particular en lo referente a carencias de líneas de base, dificultan la concreción de logros más nítidos de cada uno de los proyectos, dificultando, en última instancia, la posibilidad de hacer estimaciones confiables y estandarizables de costo-beneficio. Esto se hace más difícil cuando se considera que las concepciones más complejas de la pobreza rural, conducen a la convergencia de impactos por un conjunto mucho más amplio de factores que afectan y determinan los cambios que se quieren generar en las comunidades intervenidas. Son múltiples las políticas públicas que afectan a las comunidades y, por la naturaleza sectorial de los proyectos analizados hacen que no sea fácil aislar los efectos en variables claras de desarrollo.

F. LECCIONES DE LAS EXPERIENCIAS DE MUNICIPALIZACIÓN EN EL DESARROLLO RURAL

Las reflexiones y los planteamientos que se presentan a continuación están motivados a partir de la problematización de los estudios de casos sobre municipalización del desarrollo rural llevados a cabo en Bolivia y Brasil. Naturalmente, a lo anterior se agregan elementos de debate que están presentes igualmente en otras experiencias de desarrollo rural, como por ejemplo la de Chile, y que se entienden útiles para la discusión general.

Además de rescatar los principales elementos surgidos de los estudios de casos, se ha intentado argumentar sobre la necesidad de buscar nuevas formas de promoción y

estímulo al desarrollo rural, una vez que tanto las políticas públicas impulsadas desde los gobiernos, como las propuestas surgidas desde los organismos internacionales parecen adquirir un nuevo impulso. En efecto, durante la década de los 70 y parte de la década de los 80, se plantearon con mucha fuerza diversas iniciativas y proyectos de desarrollo rural en prácticamente todos los países de la región, centrados especialmente en agresivos programas de inversión en infraestructura, crédito y transferencia tecnológica, concebidos y administrados desde los niveles centrales.

Tanto por el fracaso relativo de dichas experiencias, que motivaron amplios cuestionamientos, como por el hecho de que durante la segunda mitad de los 80 y al menos la primera mitad de la década de los noventa, predominaron las demandas y esfuerzos de ajuste económico estructural, las iniciativas específicas de apoyo al desarrollo rural perdieron fuerza como prioridad en la agenda de desarrollo de los países. Sólo más recientemente —ahora en un nuevo contexto de globalización y apertura económica— y luego de comprobar que aún en situaciones de alto crecimiento económico, como se han vivido en Brasil, Bolivia, Chile y otros países de la región, las situaciones de pobreza y marginalidad rural no han disminuido, resurge como preocupación teórica y práctica la necesidad de retomar iniciativas en el ámbito del desarrollo rural, buscando su redefinición tanto en lo que se refiere a sus contenidos programáticos básicos, como en lo que hace relación con el tipo de participación que se busca de los principales actores sociales e institucionales involucrados.

En ese contexto debe entenderse el intento de posicionar la incorporación de los municipios rurales, y más globalmente de las instancias locales de desarrollo, como uno de los elementos constitutivos de un nuevo enfoque para el desarrollo rural. No obstante, con la finalidad de entender más adecuadamente cuáles son los límites y exigencias que la perspectiva de municipalización del desarrollo rural nos coloca, se plantean brevemente en este documento algunos de los componentes estratégicos y lineamientos que seguramente deberán estar presentes en las políticas y programas de desarrollo rural que se impulsen en los años próximos, lo que permite visualizar más correctamente cuáles son las áreas y dimensiones del desarrollo rural en las que el municipio rural puede jugar un papel más activo.

Como se ha señalado, el análisis se basa en la presentación y reflexión en torno a dos experiencias concretas de descentralización y municipalización del desarrollo rural, que desde ángulos diversos persiguen en última instancia objetivos comunes vinculados con la búsqueda de opciones de desarrollo socialmente más justas, capaces de involucrar activamente a los sectores tradicionalmente excluidos de la dinámica del desarrollo, en particular los pequeños productores campesinos, los trabajadores y habitantes rurales en situación de pobreza.

El estudio de caso que recoge la experiencia de Descentralización Municipal y Participación Popular en Bolivia, se centra en el debate y análisis respecto de las condiciones históricas y políticas que hicieron posible en la década de los ochenta la aprobación de las Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa, a través de las cuales se formalizó la creación de los municipios y se establecieron los mecanismos para la elección democrática de sus autoridades, así como para su financiamiento.

El trabajo presenta, de modo muy equilibrado, las fortalezas y debilidades de este proceso, tanto en lo que se refiere a sus aspectos más estrictamente políticos como a su innegable aporte al proceso de construcción y expansión del régimen democrático en Bolivia, así como a la constitución de espacios institucionales de participación popular. De igual modo, muestra las dificultades para transformar a los municipios en agentes activos de desarrollo, dado que existen limitaciones objetivas en lo que hace relación con recursos y capacidades técnicas instaladas a nivel local, como también porque al ser los municipios espacios de participación y de poder político, la definición de prioridades en la aplicación de los recursos comienza a ser mediada por la existencia de intereses políticos y partidistas.

En la práctica, lo que esta reflexión nos recuerda es que los municipios son parte integrante, y cada vez más relevante, del sistema político institucional, y por lo tanto uno de los espacios en que se expresa la disputa de los partidos y fuerzas políticas para expandir sus capacidades de influencia y posiciones de poder en el conjunto de la sociedad. Aunque parezca obvio, esta dimensión no debe ser olvidada pues, de lo contrario, se corre el riesgo de asumir que los municipios se han transformado o se transformarán en una especie de agencia local de desarrollo, capaz de sustituir las históricas falencias que a este nivel muestra la institucionalidad pública.

Por su parte, el estudio de caso que analiza la experiencia de Descentralización y Desarrollo Sostenible en la Región de Seridó, en el nordeste de Brasil, permite conocer un trabajo en el que el énfasis está claramente colocado en la promoción de alternativas de desarrollo que son vistas como un proceso de construcción social, político y cultural, que finalmente se plasma en instrumentos concretos de planificación, asignación de recursos, gerencia y control social de los mismos.

Desde ese punto de vista, es una experiencia de gran valor, pues rescata la dimensión social y cultural del desarrollo, frecuentemente olvidada en los gabinetes institucionales. Al mismo tiempo, este caso muestra cómo experiencias previamente impulsadas en el nordeste brasilero y las reflexiones que de ellas han surgido, han permitido una acumulación teórica y práctica de la cual se han nutrido los diversos actores involucrados en el proceso de Seridó.

El estudio de caso de Seridó refleja una gran inversión social y técnica en el proceso de identificación de los principales problemas que entrañaban el desarrollo rural, así como de los lineamientos principales que deberían estar contenidos en una estrategia de desarrollo que busca enfrentar los problemas de pobreza y desigualdad de oportunidades. El trabajo revela, igualmente, la construcción de un arreglo institucional capaz de dar legitimidad a la fase de planificación y programación, de tal suerte que más adelante permita una ejecución y control social de las acciones igualmente participativas. Como se destaca en el propio estudio de caso, está aún pendiente como un desafío, la plena ejecución de las actividades programadas, y la constatación de que ellas tengan un impacto positivo efectivo sobre la calidad de vida de la población rural involucrada.

Es importante tener presente que ambos trabajos se han realizado sobre la base de la recopilación de antecedentes secundarios, y han sido presentados por profesionales que han estado directamente involucrados en la concepción y gestión de dichas

experiencias. Ello naturalmente le entrega el valor del testimonio directo y el conocimiento acabado de las mismas. Sin embargo, al no disponer, por razones de tiempo y de recursos, de antecedentes de base de carácter primario, se hace difícil aventurar juicios acerca del impacto concreto de estas experiencias en los aspectos más concretos y materiales de la situación de las poblaciones rurales tales como el nivel y calidad de vida, el impacto sobre el empleo y los salarios y, en general, sobre la posibilidad de acceder a mayores y mejores oportunidades que hagan posible efectivamente romper el círculo vicioso de la pobreza.

Con todo, se trata de experiencias que, con puntos de partida muy disímiles y que son analizadas desde su propia especificidad muestran un alto grado de complementariedad en lo que hace relación a una discusión de carácter más general respecto de los desafíos y oportunidades que presenta un enfoque de desarrollo rural fundado en grados crecientes de descentralización, de participación de las comunidades y organizaciones de nivel local, y que al mismo tiempo plantean necesidades de construcción y arreglos institucionales que rescatan la importancia de fortalecer las instituciones gubernamentales, de administración municipal y de participación social de base local.

Naturalmente, un ejercicio de esta naturaleza tiene varias limitaciones metodológicas, las más importantes de las cuales son, por una parte, la dificultad de asociar claramente relaciones de causalidad entre programas e impacto directo sobre los beneficiarios —dada la inexistencia de una buena información de base que permita realizar comparaciones confiables—, por otro lado, justamente debido a la heterogeneidad de situaciones y diversidad de los contextos económicos, políticos y sociales en que transcurren las experiencias de desarrollo rural, no es fácil establecer generalizaciones replicables de un modo más amplio.

En ambos casos se señala que el cambio en las condiciones de desarrollo de las áreas rurales, aceleradas por el proceso de apertura económica e inserción en los mercados internacionales, han generado situaciones de marginalidad y pobreza rural que se hace necesario enfrentar sobre nuevas bases conceptuales e institucionales, que es justamente lo que confiere pertinencia y oportunidad al debate sobre las nuevas formas que debe adquirir el desarrollo rural.

1. Experiencias recientes

Luego de décadas de una gran diversidad de experiencias, con resultados igualmente muy disímiles, se abre paso —de manera muy amplia— la demanda por incorporar a los actores locales, en especial, a los municipios, como agentes activos del desarrollo. Ello ocurre incluso en países de larga tradición centralista como es el caso de Bolivia.

Sin perjuicio de lo anterior, surge igualmente la evidencia de que, justamente por la pobreza de recursos materiales y humanos que muchas veces caracterizan a las áreas de pobreza rural, la transformación de las instituciones locales (incluyendo a los municipios) en promotores efectivos del desarrollo es un proceso complejo y que obliga, en cada caso, a definir con la mayor precisión posible cuál es el papel que le

corresponde y puede jugar en el proceso de desarrollo, tanto a nivel de la planificación global del proceso, como de la gestión y ejecución de las actividades que se han definido como prioritarias.

El caso de Bolivia muestra con nitidez la necesidad de articular, a nivel conceptual e instrumental, los esfuerzos de carácter local con la definición de políticas y estrategias de alcance nacional. Esto pone el acento sobre dos aspectos que deben considerarse cruciales: a) las dinámicas locales de desarrollo están directa o indirectamente condicionadas por la evolución de las condiciones macroeconómicas y macrosectoriales agrícolas; b) aún cuando inicialmente pueden existir experiencias exitosas de nivel local, en el largo plazo ellas estarán condicionadas por la evolución económica y política más global de la región o país que la cobija, de manera que en un mundo crecientemente integrado y globalizado difícilmente existirán “islas de desarrollo local”, por más eficiente que sea la operación de los actores locales.

El caso de Bolivia muestra igualmente la importancia de la voluntad política, aún cuando ella responda más bien a inquietudes y propuestas plasmadas al interior de las clases dirigentes, como factor de transformación de la realidad institucional. Del mismo modo que una vez iniciados dichos procesos, los resultados sociales y políticos de los mismos adquieren dinámicas propias no necesariamente previstas, lo que ciertamente no les resta valor.

En lo que se refiere al estudio de casos de Seridó, en Brasil, surge con gran fuerza la importancia de la participación organizada de la comunidad como factor esencial de legitimidad y eficacia en los esfuerzos de desarrollo. Ello permite afirmar que es necesario conceptualizar el desarrollo rural como un proceso social, político e institucional complejo, que va mucho más allá de la definición de estrategias, políticas e instrumentos de desarrollo y fomento productivo.

De igual modo, la experiencia de Seridó pone el énfasis en el valor económico que puede adquirir la identidad cultural y el reconocimiento que de ésta hacen otros actores sociales y económicos. Esto último pone en debate la necesidad de valorizar las “denominaciones o marcas de origen” que frecuentemente están asociadas a las comunidades locales y áreas rurales, y otorgarles a ellas el valor económico que posiblemente les asigne la sociedad como expresiones de un tipo específico de calidad o valor productivo.

Igualmente el caso de Seridó pone de relieve la importancia de construir arreglos institucionales que reconozcan la existencia de liderazgos locales previamente legitimados, en este caso el de la Iglesia Católica a través de su autoridad episcopal. Esto último remite a otro concepto más general que es necesario tener presente, éste es el de que las experiencias de desarrollo no ocurren en vacíos económicos, sociales o institucionales, y que por tanto una labor esencial es reconocer e interpretar adecuadamente ese tejido social, económico e institucional preexistente.

Finalmente, aún cuando no existen datos confiables todavía, es razonable suponer que la viabilidad en el largo plazo de dichas experiencias estará fuertemente determinada por su capacidad de influir de modo directo en la calidad de vida de la población. Si dichas experiencias no consiguen abrir paso a dinámicas económicas capaces de generar más empleo, mejores salarios, mejor distribución del ingreso y mayo-

res oportunidades de desarrollo personal y colectivo, probablemente comenzarán a ser cuestionadas en su legitimidad.

Las experiencias recientes de desarrollo en las áreas rurales demuestran la importancia de incorporar a los municipios, y en general a la institucionalidad pública y privada de nivel local, como actores principales tanto en la definición y articulación de los programas como en lo que se refiere a su operación y gestión. La pertinencia de avanzar en esta dirección responde, por una parte, a lecciones extraídas de numerosas experiencias de desarrollo que revela que muchas veces los esfuerzos realizados tienen impacto reducido —precisamente porque son incapaces de incorporar de manera activa a los actores que están más directamente comprometidos en la articulación y ejecución de los programas— por otro lado, la experiencia de los dos casos analizados en Bolivia y en Brasil muestra que se ha producido un creciente desarrollo y fortalecimiento institucional de las instancias de poder local, de manera que hoy están mejor preparadas que en décadas pasadas, aún cuando las exigencias que suponen los programas de desarrollo son complejas y por tanto, si bien se ha avanzado mucho en el fortalecimiento institucional de las organizaciones locales, queda aún un largo trecho por recorrer.

A continuación se plantean las principales dimensiones de análisis o categorías de problemas que deberían tenerse en consideración al promover la incorporación activa de los municipios en el desarrollo rural, evaluando las fortalezas y debilidades que, en principio, se presentan en cada caso.

a. El municipio como factor de fomento productivo

Tradicionalmente, los municipios, en cuanto a estructura política de nivel local, han tenido un papel en la provisión de servicios básicos para la población, en particular en el desarrollo de programas de salud, educación, eventualmente de infraestructura, así como en la canalización de programas de ayuda social y creación de infraestructura comunitaria. De igual modo, en general, en los municipios hay experiencias en lo que se refiere a la canalización de subsidios de distinta naturaleza hacia la población, en particular aquella que se ubica en los estratos de menores ingresos.

Aún cuando en los municipios rurales la densidad y capacidad técnica y operacional disponible es inferior a la de los municipios urbanos, es posible encontrar capacidades instaladas que razonablemente pueden responder en el manejo de instrumentos, como los que se señalaban anteriormente. Sin embargo, cuando se trata de la ejecución de programas de desarrollo que incorporan instrumentos diversos de fomento productivo, de mejoramiento tecnológico, de introducción de nuevas alternativas de producción, de canalización de estímulos económicos, de programas de empleos y otras capacidades instaladas de los municipios, pueden ser un factor crítico.

De lo anterior se desprende que las experiencias de municipalización requieren ser estimuladas y alentadas en la medida en que facilitan la incorporación de la población beneficiaria y permiten articular los programas de una manera más directa con dicha población, e incluso, en que eventualmente puedan reducirse costos de administración. Sin embargo, es preciso tener conciencia también de que el proceso de municipalización requiere de fuerte inversión de la consolidación en las capacida-

des técnicas y gerenciales, en especial en lo que se refiere a la posibilidad de canalizar programas de fomento productivo, que son los que, en definitiva, tendrán un impacto perdurable sobre la condición y calidad de vida de la población.

De igual modo, es necesario tener presente que la ejecución de programas descentralizados, con un fuerte compromiso de la institucionalidad de nivel local, no elude la necesidad de que dichos programas tengan un adecuado nivel de articulación tanto con las instancias a nivel nacional o central, según sea el caso, como con las instancias de carácter sectorial. Desde el punto de vista de la institucionalidad nacional o regional, la experiencia presentada en el caso analizado en Bolivia, por ejemplo, muestra que de no contar con definiciones estratégicas y programáticas de alcance regional o nacional existe el serio peligro de que los esfuerzos de nivel municipal se constituyan como iniciativas aisladas, inconexas como lo que ocurre en los municipios aledaños y, por esa vía, rápidamente caigan en situaciones de duplicación, superposición, o claramente ineficiencias en la utilización de los recursos.

Por otro lado, aún cuando como ya se ha señalado en diversos momentos en este informe, el desarrollo rural y el combate a la pobreza rural son claramente problemas de carácter multisectorial y que por tanto van más allá del desarrollo agrícola en cuanto a actividad económica, no cabe duda de que, en la medida en que ocurren en espacios rurales, sigue siendo fuertemente dependiente de las políticas generales para el desarrollo del sector agropecuario y de las condiciones en que se promueve su desarrollo económico, tecnológico y comercial. Por tanto, la necesidad de vincular el esfuerzo que se desarrolla a nivel local con las políticas y programas de nivel sectorial, en especial aquellas que provienen desde los Ministerios de Agricultura, sigue siendo una tarea esencial para lograr una adecuada articulación en distintos niveles de iniciativas económicas y sociales en el mundo rural.

b. La dimensión política del desarrollo rural

Tanto el caso analizado en Bolivia como aquel de la región de Seridó en Brasil, plantean como elemento central la existencia de voluntad política, nacional o regional, que lleva por un lado a definir como prioridad la promoción del desarrollo rural y por otro a que desde las propias instancias centrales de poder político se efectúa un ejercicio de traspaso de atribuciones, primero presupuestarias y luego de gestión y administración de los programas hacia el nivel local. Surgen, entonces con claridad, la necesidad de disponer de esa voluntad política, al menos en estas dos acepciones, por una parte en lo que se refiere a definir como prioridad en la agenda nacional el desarrollo rural y el combate a la pobreza rural y por otro lado, en la voluntad de “ceder” a instancias de nivel local las atribuciones de gestión y ejecución de los programas y por tanto de algún modo, también ceder iniciativa política hacia actores que están localizados en otros niveles distintos a los que tradicionalmente han sido los actores del desarrollo rural.

Por otra parte, la experiencia de Seridó muestra otra óptica que destaca la importancia de la política en el desarrollo rural, en este caso como parte de un proceso de articulación de intereses económicos, sociales e institucionales que son, por esencia,

parte de acuerdos políticos complejos que, en el caso comentado, incluyen desde organismos de base, hasta los municipios y la iglesia.

Precisamente, es en la dimensión política del desarrollo rural donde los municipios puedan jugar un papel especialmente activo, pues son la instancia de representación democrática de carácter local que teóricamente está en mejores condiciones para liderar procesos que suponen armonización de visiones e intereses políticos no necesariamente convergentes.

c. El establecimiento de marcos normativos y jurídicos

El caso de Bolivia ilustra muy claramente que frecuentemente la voluntad política a que se hacía mención anteriormente, requiere una expresión normativa que otorgue estabilidad en el mediano y largo plazo a los esfuerzos que se pretende desarrollar. Tal vez el caso analizado en Bolivia es un caso extremo en la medida en que se optó por la creación de una red institucional completa, en este caso la generación de municipios hasta ese momento inexistentes en el país; sin embargo, también en el caso de la región de Seditó en Brasil se aprecia la necesidad de ir construyendo acuerdos institucionales que se van jerarquizando, en la medida en que se consolidan y adquieren una formulación institucional básica y eso normalmente supone continuidad a largo plazo, lo que obliga a ampliar acuerdos jurídicos, legislativos o normativos que comprometen tanto al nivel municipal como al nivel regional y central.

Tal vez la lección más clara que surge del análisis de ambos casos es que la estabilidad y permanencia de los programas en el mediano y largo plazo, normalmente suponen este tipo de compromisos y acuerdos jurídico-normativos, en especial para garantizar el flujo de recursos hacia las municipalidades e instituciones locales.

d. La transferencia de recursos

Es igualmente evidente que a la voluntad política, incluso si ella es expresada de manera normativa como se señalaba anteriormente, debe estar acompañada, en términos prácticos, de transferencias de recursos que normalmente están disponibles a nivel central o regional, según sea el caso. Dicho en otros términos, a nivel local o municipal no existen recursos en cantidad suficiente como para romper el círculo vicioso de la pobreza y de la marginación, de modo que de no mediar estas transferencias de recursos, desde los niveles centrales, lo más probable es que las iniciativas de carácter local terminen con una pálida expresión práctica y, en consecuencia, se corra el serio riesgo de levantar un conjunto de expectativas que más adelante son frustradas, al no disponer de los recursos de inversión y de capitalización necesarios para dar una nueva dinámica al desarrollo del nivel local. Esto se vincula muy directamente con lo que se ha destacado previamente en el sentido de que el desarrollo del nivel local, en particular de los programas que están orientados a superar situaciones de pobreza, tienen como un supuesto básico la capitalización de los beneficiarios y seguramente, también, de las instituciones que están articulando el desarrollo de dichos programas en el nivel local.

e. Las contradicciones entre la voluntad política de largo plazo y las urgencias de carácter inmediato

Aún cuando son conocidas las tensiones existentes entre las opciones políticas y las urgencias que normalmente dichas opciones suponen, por obtener resultados políticos concretos en el corto plazo, y al respecto el caso de Bolivia es muy ilustrativo en el sentido de que, a pesar de que se planteó un diseño estratégico de largo plazo que tenía como norte involucrar a la población organizada en el desafío del desarrollo, a poco andar, la experiencia ha sido sometida a las tensiones que suponen la realización de diversos eventos político-electorales, propios del sistema democrático, y que con frecuencia ponen en riesgo las orientaciones de largo plazo. En ese sentido, entonces, parece muy necesario que, al mismo tiempo en que se toman opciones estratégicas que suponen la incorporación de la población y los municipios a programas de desarrollo, habrá mayores exigencias para que ello se refleje de manera concreta en la calidad de vida de la gente, en su nivel de ingresos y oportunidades de trabajo.

Dicho en otros términos, aún cuando los programas posean una orientación conceptualmente correcta, estén dotados de alto contenido social y se caractericen por elevados grados de participación de la comunidad organizada, dependen, en última instancia, de su efectividad como palancas de promoción del desarrollo y superación de las situaciones de pobreza que se busca atacar o resolver. Sólo ello les otorgará la legitimidad política, social y cultural que reclaman, para darle estabilidad y permanencia en el tiempo.

f. La organización y participación de la comunidad

El caso de Seditó es particularmente rico en mostrar la importancia del compromiso activo de la comunidad organizada como factor en la discusión de los programas, en la determinación de las prioridades, y en el desarrollo de mecanismo de gestión participativo y de control social. Al respecto, más allá de la experiencia que muestra el caso de Seditó, es necesario considerar que la enorme energía social generada a través de estos procesos participativos requiere de una canalización y conducción hacia el logro de objetivos precisos y mensurables, visibles para sus participantes, pues de lo contrario, en el mediano plazo, esa energía de participación social comienza a deslizarse rápidamente hacia distintas formas de activismo social que, visto desde la perspectiva del desarrollo económico y del combate a la pobreza rural, poseen una eficacia discutible.

No hay duda de que el caso de Seditó muestra un camino interesante tanto desde el punto de vista conceptual como metodológico, pues incorpora a las organizaciones sociales, culturales, políticas y religiosas desde el inicio del proceso, lo que entrega gran legitimidad a las propuestas que de allí surgen. Debe considerarse, además, como un gran aporte de esta experiencia, la constitución de mecanismos de articulación institucional amplios, legitimados en su conducción y con capacidades de control social y político del proceso.

g. Liderazgo y capacidad de conducción

Al respecto, lo que muestra el caso analizado en el nordeste de Brasil es precisamente la importancia que adquiere el disponer de un liderazgo consolidado y altamente legitimado en la sociedad, que permita construir instancias de diálogo y de determinación de opciones y estrategias, para canalizar el esfuerzo en una perspectiva de desarrollo. En el caso de Seditó, el hecho de que este liderazgo haya sido asumido por la máxima autoridad eclesíástica de la región, lo que, conocida la historia y opciones culturales de la población nordestina, le otorga una particular fortaleza. Lo que deja como lección es, precisamente, el hecho de que se requiere de un tipo de liderazgo altamente legitimado a nivel local, que en otras regiones y circunstancias podrán ser autoridades políticas o gremiales del nivel local, pero que en cualquier hipótesis son requeridas como factor de cohesión, de arbitrajes de conflictos y de determinación estratégica de largo plazo.

h. El proyecto social y económico del desarrollo local

Tanto la experiencia de Bolivia como la de Brasil muestran, por distintas vías, la importancia de articular adecuadamente la puesta en marcha y el desarrollo de programas con un fuerte contenido social, con la apuesta por la búsqueda de alternativas concretas de desarrollo.

En el caso de Bolivia, la apuesta central fue, en primer lugar, la de democratización del Estado y de la sociedad boliviana y, en segundo lugar, la incorporación activa de la población en este proceso de profundización democrática. Sin embargo, queda como tarea pendiente entregar o dotar a esa experiencia de una estrategia y de recursos que le permitan ser una palanca poderosa de promoción del desarrollo a nivel local.

Desde luego, la experiencia realizada hasta ahora tiene enormes méritos que no pueden sino ser valorados; sin embargo, es preciso estar alerta en el sentido de que si ese esfuerzo no se traduce en el mediano plazo en una mejoría concreta de las condiciones de calidad de vida de la gente, corre riesgos de diversa naturaleza, desde involuciones institucionales y políticas, hasta simplemente la definición del espacio local como un ámbito apto solamente para el desarrollo de políticas de carácter clientelistas que tienden a perpetuar las situaciones de pobreza estructural que se buscaba combatir con el agravante de que son además “caldo” propicio para estrategias de manipulación política de la población

En el caso de Seditó, en Brasil, se presenta un avance importante en la definición de programas con un fuerte contenido social; sin embargo, queda igualmente como tarea pendiente la concreción de los programas de desarrollo, que luego de un largo proceso de discusión y participación popular, se han ido definiendo. Nuevamente aquí se hace necesario destacar la importancia de que dichos programas se traduzcan en impactos concretos sobre las condiciones de desarrollo local y sobre la calidad de vida de los habitantes rurales.

i. La cultura como factor de desarrollo

El caso de Sediró presenta como un factor central, que parece muy necesario considerar en otras experiencias, la existencia de tradiciones culturales, en este caso productivas, como factor a ser valorizado en la definición de los programas de desarrollo. En el caso que se comenta, la existencia de una especie de “denominación geográfica o marca de origen Sediró” parece ser un factor que la sociedad está dispuesta a valorizar y, por tanto, constituye un valor agregado para la producción de bienes y servicios considerados en el proyecto Sediró.

La reflexión más general que cabe a este respecto es que, en el futuro inmediato, éste es un factor que será crecientemente importante, como lo demuestran por lo demás los esfuerzos que en esta materia realizan países de alto nivel de desarrollo, en particular en la Unión Europea, que cada vez más buscan valorizar maneras especiales o específicas de hacer y de producir. En la medida en que seamos capaces de identificar adecuadamente los factores geográficos o culturales que le agreguen valor a los esfuerzos de desarrollo de nivel local, estaremos promoviendo la posibilidad de que la población se «apropie» de su historia, su cultura y de sus conocimientos, y la utilice como un factor positivo para su desarrollo.

j. Capacitación y formación de recursos humanos

Mucho se ha discutido acerca de la importancia del capital humano como factor de desarrollo y no cabe duda de que en el futuro esa importancia será aún mayor. En el plano más concreto e inmediato, las experiencias recientes muestran que la municipalización o en términos más genéricos, la localización del desarrollo, supone un esfuerzo importante en la capacitación y formación de recursos humanos, tanto a nivel de las instituciones de carácter municipal cuanto a nivel de las organizaciones de base, como también eventualmente a nivel de otras organizaciones de la sociedad, en particular organismos no gubernamentales. Surge como una necesidad ineludible, disponer de capacidades técnicas de gestión y administración de los programas que permitan maximizar la eficacia en el uso de recursos que normalmente serán escasos y, al mismo tiempo, surge como requerimiento contar con cuadros adecuadamente capacitados que hagan productivo el diálogo y la integración entre las instancias gubernamentales de la sociedad civil para la definición de los programas, su ejecución y su gestión.

k. El marco institucional

Con frecuencia se aprecian en las experiencias recientes de desarrollo grandes esfuerzos en la construcción de una institucionalidad adecuada para el desarrollo de los programas y proyectos de combate a la pobreza rural. Sin desconocer la importancia de lo anterior, parece necesario tener en consideración que el marco institucional que se defina tiene esencialmente carácter funcional y por tanto debe estar dotado de la flexibilidad que le permita una adecuación sistemática, tanto en las realidades de carácter local como al cambio y transformación de las condiciones políticas, institucionales, económicas y sociales en que se van desarrollando los programas. Debe ser

igualmente claro que los procesos de «ingeniería institucional» no resuelven por sí solos los problemas de participación, focalización o descentralización de la gestión, sino que por el contrario deben ser las instancias en que la dinámica de participación, de descentralización y gestión se exprese.

En la mayoría de los países de la región, los municipios constituyen la instancia de poder político y de canalización de recursos que está más próxima a los ciudadanos y, en ese sentido, el incorporar la institucionalidad municipal como actor de los programas de desarrollo de nivel local constituye un gran paso adelante.

No obstante, es fundamental tener en consideración los límites que la institucionalidad municipal presenta, en particular en las áreas rurales y por tanto la necesidad de concebirlas más bien como ejes de articulación, de esfuerzos que operacionalmente deberán situarse en manos tanto de las propias organizaciones de la sociedad civil como de agencias gubernamentales o no gubernamentales, descentralizadas a nivel local.

Parece importante, por tanto, no caer en la tentación de transformar al municipio en nuevas agencias de desarrollo y más bien potenciar su papel como catalizador de las inquietudes y demandas de los ciudadanos, como articulador de los esfuerzos desarrollados a nivel local y como “contralor” político e institucional de las acciones de desarrollo.

Así como se busca rescatar el papel de los municipios como factores de desarrollo, es importante insistir en que la institucionalidad gubernamental o formal requiere de contrapartes técnicas, sociales y políticas, y que éstas correspondan fundamentalmente a las organizaciones de la propia sociedad civil. Por tanto, lo que importa recalcar es que para que los municipios sean un factor dinámico de un nuevo estilo de desarrollo, requieren simétricamente de organizaciones fuertes a nivel de la sociedad local; de lo contrario, las posibilidades de reproducir, ahora a nivel local, las mismas deficiencias en materia de definición participativa de los programas, gestión descentralizadas de los mismos y adecuado control social de su ejecución, pueda replicarse, entregando a los municipios poderes y recursos que los ciudadanos y las organizaciones consigan captar.

1. Articulación entre los niveles centrales y locales

Tanto la experiencia analizada en el caso de =como aquella correspondiente a Seditó, así como también las lecciones que pueden extraerse de numerosos procesos de desarrollo, muestran la necesidad de que exista coherencia entre las políticas de nivel macro con los programas y proyectos que se operacionalizan a nivel local. En el caso de Bolivia se plantea como una carencia, precisamente, la inexistencia de una estrategia nacional de desarrollo rural y de combate a la pobreza que oriente y que articule, tanto desde el punto de vista conceptual y programático como desde el punto de vista operacional y presupuestario, el trabajo de los municipios a nivel local.

En el caso de Seditó se destaca como una de las fortalezas de la experiencia, el hecho de que se inserte en un programa regional el trabajo del conjunto de municipios involucrados en el programa. Esto supone que existe una estrategia común, la definición de políticas y programas coherentes con esa estrategia y adicionalmente

un modelo institucional capaz de congregar a las distintas experiencias a nivel local en un marco de nivel regional, todo lo cual, sin duda, fortalece y potencia las iniciativas a nivel local y les entrega la posibilidad de un uso más eficiente de los recursos presupuestarios, tecnológicos, humanos y productivos en general.

Lo anterior se armoniza con la necesidad de disponer de mecanismos descentralizados de operación de los programas, que es precisamente lo que se pretende alcanzar al promover la municipalización o localización del desarrollo rural. Son conocidas las deficiencias de los programas excesivamente concentrados a nivel nacional o regional, según sea el caso, que en la práctica impiden o limitan seriamente las posibilidades de participación de los agentes locales, hacen prácticamente imposible el establecimiento de mecanismos eficaces de control social de la gestión y, en definitiva, acaban frecuentemente justificando la creación de frondosas marañas burocráticas, con poco impacto a nivel de los beneficiarios finales del programa.

No obstante, siendo válido lo anterior, es conveniente insistir en que los procesos de municipalización no garantizan por sí solos la descentralización de la operación, pues para que ello ocurra es condición esencial la transferencia real de los recursos financieros y de inversión previstos en los programas hacia las instancias de carácter local, no sólo en lo que se refiere a la ejecución, sino también al ámbito de la programación y control de la gestión.

Otro aspecto complementario se refiere a la necesidad de focalizar adecuadamente los recursos. Se ha señalado a lo largo de este documento que una de las características básicas del mundo rural es su muy alta heterogeneidad, productiva tecnológica, cultural y organizativa. Ello obliga a la definición cada vez más precisa de los programas de manera que los recursos aplicados supongan también posibilidades de respuestas a esas situaciones particulares. Sin duda, ello es más factible de hacerse en un cuadro de municipalización y de descentralización del desarrollo rural; sin embargo, es claro que lo anterior no garantiza por sí solo una adecuada focalización, para lo cual se requiere, desde luego, de diagnósticos muy precisos, pero igualmente de instrumentos lo suficientemente flexibles como para ser adaptados a la heterogeneidad de situaciones antes destacadas

2. Consideraciones finales

Luego de las consideraciones y reflexiones planteadas anteriormente, es posible sintetizar los aspectos centrales que surgen como elementos conceptuales a tener presentes, o bien como líneas posibles de trabajo a ser exploradas, especialmente desde la óptica de la cooperación técnica y financiera internacional. Naturalmente, así como la realidad es altamente heterogénea también lo es la realidad institucional de los municipios, de modo que estos comentarios requieren necesariamente ser concretados y precisados a la luz de cada experiencia nacional en particular.

- a) Si bien la incorporación de los municipios al desarrollo rural constituye un elemento promisorio, que debe ser estimulado, parece fundamental no perder de vista el carácter esencial de la organización municipal, y por tanto su condición de parte del sistema político institucional y, por ende, sujeto al juego de las opciones

y propuestas de acción de los partidos políticos. En nuestra opinión, en consecuencia, no debería buscarse en los municipios la conformación de verdaderas agencias locales de desarrollo, con las cuales se busque sustituir las carencias institucionales existentes, sino más bien un factor de articulación política de la participación de la comunidad, un instrumento de coordinación de las agencias locales de desarrollo y solo subsidiariamente como instrumento de canalización de acciones e instrumentos concretos de apoyo a la población rural, en particular en lo que se refiere a provisión de servicios básicos de apoyo, incluyendo la asistencia técnica, si fuere del caso.

- b) Complementariamente, y dadas las características y acciones que normalmente están presentes en los programas y políticas de desarrollo rural, será deseable que los municipios tengan un papel muy activo en la definición de las prioridades y planificación de las acciones, así como en la articulación y coordinación de la ejecución de los programas y en el control social y político de su cumplimiento, más que en la operación misma de los programas, en especial de aquellos destinados directamente al fomento productivo.
- c) Asumiendo la importancia de incorporar a los municipios al desarrollo rural, es pertinente tener presente que ello no exime la necesidad de disponer de estrategias nacionales o regionales, según sea el caso, capaces de articular la acción de nivel local, y de armonizar los programas e instrumentos locales de desarrollo con un marco de política nacional o sectorial coherente.
- d) Coincidentemente, la municipalización del desarrollo rural no debe significar que el Estado y sus organismos abandonan el espacio local, a título de traspasar sus atribuciones y responsabilidades a la administración municipal. Por el contrario, se trata de que ellos reconozcan al municipio el papel de liderazgo político e institucional que le corresponde.
- e) Dada la precariedad de la organización municipal en la mayor parte de los países de la región, lo que se agudiza en las zonas rurales más pobres, es imprescindible propiciar la transferencia de recursos hacia el nivel municipal desde el nivel central, lo que, a su vez, supone normalmente acuerdos que o sólo adquieren estabilidad si están debidamente normados o legislado.
- f) Por último, será decisivo en el futuro inmediato, fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de los municipios, espacio donde la cooperación internacional puede jugar un papel positivo. Asignar a los municipios responsabilidades de conducción y coordinación técnica y política para las cuales no estén preparados puede llevar a nuevas decepciones que acaben por deslegitimar la opción estratégica básica.