

**Notas y Propuestas
sobre el Diseño y la Ejecución
de Proyectos de Ataque a la Pobreza
en AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS
DIRECCION GENERAL
SUBDIRECCION GENERAL ADJUNTA PARA COORDINACION EXTERNA**

**San José , Costa Rica
Julio 1979**



00005949

1101
FBI
J 57 n
80 -

CONTENIDO

INTRODUCCION	i
VII Conferencia Interamericana de Agricultura	ii
Propósitos del IICA	iv
Objetivos del documento	v
Contenido del documento	v
1. EL PROBLEMA	1
Escasas oportunidades de empleo	5
Acceso a tierras y aguas	6
Dispersión física y organizativa de los pobres rurales	6
Nutrición y Salud	7
Acceso a servicios básicos	7
Disponibilidad de tecnología	8
2. POLITICAS Y ACCIONES PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA RURAL	11
2.1 Visión general de las políticas seguidas por los países de América Latina y el Caribe	12
2.2 El enfoque global	15
2.3 El enfoque de acciones de ajuste	18
2.4 El apoyo externo a los esfuerzos de reducción de la pobreza rural	25
2.5 Instrumentos de posible utilidad	32
3. MARCO DE REFERENCIA Y ALGUNAS PROPUESTAS DE ACCION	43
3.1 Marco general y requisitos mínimos para proyectos de ataque a la pobreza	44
3.2 Diferenciación de proyectos, especialización de carteras e investigación	46
3.3 Pautas para la metodología de proyectos y la administración de fondos externos	48
3.4 Propuesta de acción coordinada	61
APENDICE	
BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCION

Durante los últimos treinta años, América Latina y el Caribe han experimentado notables avances en el crecimiento global de sus economías, notándose así mismo mejoras palpables en los sectores de salud y educación.

Cuando centramos la atención en el área rural sin embargo, nos encontramos con que los países latinoamericanos y del Caribe tienen varios millones de habitantes que reciben un ingreso per cápita inferior a los \$ 50 y cuyo acceso a los servicios básicos que brinda el estado es deficiente o totalmente inexistente. La existencia de estas regiones deprimidas también denominadas bolsones de pobreza representa para grandes segmentos de nuestra sociedad, un problema social, que amerita, por razones de justicia, soluciones inmediatas.

Dentro de este contexto, se entiende la creciente preocupación de los gobiernos y de la comunidad internacional por tomar medidas que mejoren las condiciones de vida de los grandes grupos poblacionales afectados por la pobreza y la marginalidad.

En este sentido cabe destacar la proyección humanista del IICA, la que reconoce al hombre como sujeto del desarrollo. Esta filosofía ha sido compartida en forma generalizada por los países integrantes del Sistema Interamericano, y por los organismos de financiamiento que en

los últimos años han redoblado sus aportes al combate de la pobreza, fundamentalmente la rural.

El objetivo general del IICA es, dentro de este contexto, ayudar a los países a estimular y promover el desarrollo rural, como medio para alcanzar el desarrollo general y el bienestar de la población. Este objetivo abarca aspectos materiales y no materiales del desarrollo e involucra dimensiones tanto económicas como sociales. Punto central de las labores del Instituto se refieren a un objetivo instrumental específico de su Plan General: "apoyar a los países en los esfuerzos que éstos hagan para aumentar la participación de la población rural en el desarrollo, reduciendo su marginalidad a tasas que permitan una transformación continua y significativa hacia un estado de plena oportunidad para todos los miembros de la colectividad rural activa".

Este objetivo sirve como marco para las recomendaciones formuladas por los Ministros de Agricultura de la Región, en la VIIa. Conferencia Interamericana de Agricultura.

VIIa. Conferencia Interamericana de Agricultura

La Séptima Conferencia Interamericana de Agricultura celebrada en Tegucigalpa en septiembre de 1977, se refiere en su primera recomendación a la "Movilización de Recursos para el Diseño y Financiamiento de Proyectos Encaminados a la Generación de Ingresos y Empleo Productivo en el Sector Rural de los Países Americanos".

En los considerandos de la referida recomendación, el problema que motiva el presente documento se plantea con base en dos elementos fundamentales. El primero, se refiere a la existencia de un amplio sector de la población rural que se encuentra marginado de los beneficios del desarrollo y viviendo en condiciones de vida precarias, percibiendo niveles de ingresos insuficientes para acceder a niveles adecuados de alimentación, sanidad, educación, vivienda, etc. y al impulso de una serie de programas y proyectos de desarrollo (estímulo de la producción y prestación de servicios) que han alcanzado fundamentalmente al sector de la agricultura comercial que no presenta problemas de marginalidad y pobreza rural.

Como segundo elemento básico para la resolución se indica que las operaciones de los organismos internacionales y bilaterales de financiamiento también han beneficiado por lo general al sector de la agricultura comercial. A pesar de haber manifestado estos organismos su interés por orientar sus acciones hacia la solución de los problemas de la población rural marginada, se han encontrado grandes dificultades en la identificación, diseño, instrumentación y ejecución de proyectos que permitan canalizar fondos a los sectores marginados de la población rural.

Los Ministros de Agricultura de los Países Miembros del Instituto dieron el siguiente mandato al IICA:

- "1. Que se organice un grupo de trabajo, integrado con un representante de cada grupo de países que conforman las cuatro zonas operativas del IICA, designadas por esta vez por la Junta Directiva del Instituto y con representantes del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco de Reconstrucción y Fomento, el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas y agencias bilaterales de financiamiento de los Estados Miembros y de países extracontinentales, con los siguientes cometidos:
 - a) Analizar la viabilidad de establecer una línea de financiamiento específico para proyectos de tipo descrito en los considerandos, orientados hacia los sectores marginados de la población rural;
 - b) realizar las consultas pertinentes con los organismos internacionales y bilaterales de financiamiento;
 - c) diseñar un mecanismo que permita operacionalizar esta línea de financiamiento, particularmente en lo que se refiere a:
 - i. la identificación y la elaboración de los proyectos;
 - ii. el análisis, la selección y aprobación de los proyectos;
 - iii. las condiciones de financiamiento de los proyectos;
 - iv. la ejecución de los proyectos;
 - v. la administración de los recursos externos;
 - vi. la evaluación de los proyectos.

- d) elaborar un informe, incluyendo una propuesta para el establecimiento del mecanismo descrito en el inciso c), y elevar dicho informe por las vías pertinentes a la consideración de los cuerpos directivos de los organismos internacionales y bi laterales de financiamiento;
 - e) sugerir a los cuerpos de dirección de los organismos integan tes del Grupo de Trabajo la incorporación de nuevos miembros al mismo, toda vez que ello se considere pertinente;
 - f) establecer un régimen de trabajo ágil que permita el cumplimiento de estas funciones dentro de un plazo máximo de seis meses después de la constitución del Grupo de Trabajo.
2. Que el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas desempeñe interinamente las funciones de Secretaría del Grupo de Trabajo, hasta tanto éste designe, en su primera reunión, sus autoridades y procedimientos de trabajo; que en el cumplimiento de dichas funciones, el IICA se encargue de convocar y organizar la primera reunión de este Grupo de Trabajo.
3. Por encargo del Grupo de Trabajo, el IICA someterá el informe ci tado en el inciso d) del párrafo 1 a la consideración de los Es- tados Miembros del Sistema Interamericano."

Para cumplir con parte de esta recomendación, el IICA ha elaborado el presente documento que servirá como referencia básica para el grupo de trabajo interinstitucional a integrarse.

Propósitos del IICA

Al presentar este documento, el IICA tiene el propósito de cumplir con una Recomendación de sus mandantes. Pero, al mismo tiempo, desea proponer canales de discusión sobre el problema de la pobreza rural.

A efectos de esta discusión, desea que todos los que manifiestan interés por resolver el problema consideren con atención que:

- a) el problema de la pobreza y marginación rural tiene una dimensión humana, real, que exige soluciones porque afecta principios éticos elementales, compartidos por todos los países de la región y dados al IICA como mandatos en su doctrina humanista, y
- b) sin una discusión organizada, con contraparte operativa que genere éxitos palpables, se corre el riesgo de que el ataque a la pobreza se vaya diluyendo, como otro esfuerzo en el que se demuestre en definitiva tan sólo una sensibilidad política circunstancial.

Objetivos del documento

El documento tiene tres objetivos, a saber:

- a) provocar una discusión interinstitucional orgánica y continua sobre problemas de proyectos de ataque a la pobreza rural en América Latina y el Caribe y sus posibles soluciones,
- b) indicar aspectos básicos, sugeridos por la experiencia, a ser tenidos en cuenta en los enfoques destinados a resolver problemas de pobreza rural,
- c) generar un análisis de la posibilidad de abrir nuevas opciones de financiamiento externo para estos proyectos y de simplificar el correspondiente mecanismo de operacionalización.

Contenido del documento

El documento incluye tres capítulos y un apéndice.

El primer capítulo presenta algunas nociones generales sobre definiciones, magnitud y tendencia de la pobreza rural, seguidas de un breve repaso de las distintas dimensiones que el hecho tiene en América Latina y el Caribe. Este repaso da un marco común de referencia para reconocer la existencia del problema y de los elementos que: a) contribuyen a precisarlo, y b) indican aspectos a resolverse. También

se integra al capítulo, para completar la referencia inicial, un marco conceptual. Esta conceptualización consiste tan sólo en reconocer dos puntos, frecuentemente olvidados al enfrentarse problemas de pobreza. Los dos puntos se refieren a que pobreza y marginación no son accidentes, sino resultado de una forma particular de desarrollo económico, ni son homogéneas, ya que reconocen muy distintas situaciones y posibilidades de solución. Así como se reconoce que los pobres y marginados pueden cumplir o haber cumplido una función en el sistema económico social, igualmente se admite que la identificación del problema y las posibilidades de resolverlo también deben reconocerse en el contexto de un sistema dado. Sólo con los países, y en la medida en que ellos lo deseen, puede pensarse y ejecutarse una acción exitosa.

El segundo capítulo repasa brevemente las principales experiencias de los países de América Latina y el Caribe en programas y proyectos que persiguieron y persiguen objetivos redistributivos de oportunidades. Asimismo se resumen enfoques y experiencias de organismos de apoyo externo, técnico y financiero. Con esto se reconoce lo ya variado de los enfoques intentados, registrándose sus características esenciales y algunas dificultades percibidas en su aplicación. Se intenta también extraer algunas conclusiones acerca del tipo, la magnitud y la orientación del apoyo externo. Por último se plantean algunas áreas cuya consideración podría ser de utilidad para mejorar el resultado de proyectos de ataque a la pobreza.

En el tercer capítulo se pasa a la parte de la recomendación de la VII Conferencia en la que se solicitan propuestas para ajustar la mecánica de preparar proyectos y administrar fondos externos.

Los temas centrales del capítulo son tres, a saber:

- a) En base a la experiencia de los países y de los organismos de apoyo externo, se sugieren normas generales que deben guiar la próxima etapa de estos proyectos y se proponen condiciones mínimas que ellos deben reunir para mejorar su eficacia.
- b) Como corolario de las normas para una nueva etapa y de los requisitos mínimos recomendados para los proyectos, se recoo

nocen razones de variabilidad de proyectos, adicionales a las que imponen la no homogeneidad de situaciones y los tipos de marginación. A estas razones adicionales las generan la doctrina de diversos organismos y su diversa capacidad operativa.

- c) Al compararse la compleja diversidad de proyectos que pueden resultar (aún respondiendo todos ellos a los requisitos mínimos necesarios), con la prevalencia de carteras y objetivos bastante uniformes, surge la propuesta de diferenciar estas carteras. Ello facilitaría el ataque variado que el problema exige. Simultáneamente, queda indicada la posibilidad de programar una acción coordinada multinacional para probar enfoques e instrumentos y evaluar su utilidad.

En el apéndice se presenta información cuantitativa sobre el apoyo financiero externo para proyectos de ataque a la pobreza.

1. EL PROBLEMA

La pobreza rural constituye un problema relevante para los países de América Latina y el Caribe. La magnitud del problema está generando creciente inquietud, como resultado de la percepción de que la existencia de un gran número de pobres rurales produce efectos nocivos sobre el cuerpo social de las Naciones. Estos pueden ser considerados en forma aislada o en su conjunto, a saber:

- se incurre en una contradicción con el principio ético de proveer igualdad de oportunidades y hacer participar a toda la población del producto del esfuerzo colectivo;
- se pagan altos costos sociales por disminución del potencial intelectual y productivo de una parte significativa de la población;
- se limita la expansión del mercado interno por falta de demanda efectiva, y
- se genera una creciente inseguridad de la población que habita tanto las zonas urbanas como las rurales.

La pobreza puede definirse en forma genérica como la carencia de bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas de la vida en sociedad. Las pautas culturales que constituyen la guía para identificar el problema hacen que el nivel o grado de pobreza sólo pueda ser precisado en un momento y lugar dados, reconociendo variaciones de país a país.

Pese al reconocimiento de esta dificultad, existen diversos intentos por hallar definiciones operativas para identificar "pobreza" (1).

(1) Devronowski, Jan. Poverty: Its Meaning and Measurement. Development and Change (The Hague) 8(4):192-200. 1977.

Puede adoptarse un criterio de ingreso o de costo necesario para satisfacer necesidades básicas. O puede intentarse una aproximación que identifique al pobre rural en términos de su ingreso relativo al ingreso rural per cápita medio del país. Obviamente, según el criterio empleado variará la estimación del número de pobres rurales (2).

Lo endeble de la base de datos y lo reciente del interés por analizar el tema, dificultan precisar tanto la magnitud como la tendencia exacta de la pobreza rural en América Latina y el Caribe.

Como estimación global de la existencia de un problema relevante, puede señalarse que al comenzar a operar el Plan General del IICA, a principios de la década de 1970, 45 millones de pobladores rurales de América Latina y el Caribe recibían un ingreso per cápita inferior a un tercio del ingreso nacional medio de sus países. En sentido más absoluto, 10 millones de pobladores rurales (17% de la población rural total) recibían ingresos per cápita inferiores a los US\$ 50.00 (3). Existe la impresión generalizada de que esta situación tiende a empeorar tanto en términos relativos como absolutos. Aún cuando los pocos censamientos disponibles de datos no permiten la verificación empírica de esta impresión, puede afirmarse que los logros económicos de América Latina y el Caribe no han sido del volumen y naturaleza necesarios para impedir el crecimiento del número de marginados rurales.

Pese a lo específico de las situaciones y lo impreciso de las estimaciones, en toda la región se admite la existencia de un alto número de pobladores rurales que no se benefician del progreso económico. Los países mandantes del IICA reconocen que un número significativo de pobladores rurales carecen de las oportunidades cuya creación se consideró objetivo importante al establecerse el Plan General.

(2) En enero de 1979, un grupo interno de trabajo del BID realizó algunas pruebas de este tipo. Estas sugieren que, para varias definiciones, en América Latina y el Caribe, existen no menos de 120 millones de marginados. La mayoría de ellos están en zonas rurales.

(3) Banco Mundial. Desarrollo Rural (Washington D.C.): 97 y 99 pp. 1975

La pobreza rural que por una u otra razón preocupa a nuestros países, es difícil de resolver porque no es un hecho accidental ni es un fenómeno homogéneo.

La pobreza no es un hecho accidental porque resulta del modo como se ocupó la tierra y de los modelos de desarrollo que históricamente han ido prevaleciendo en América Latina y el Caribe. La situación específica de pobreza que se advierte en un lugar dado, respondió y tal vez aún responde a una determinada forma de funcionamiento del sistema económico-social. Esto lo preconizan de manera primordial las teorías que hacen de la pobreza y marginación una consecuencia necesaria de nuestros sistemas globalmente considerados. Y también lo reconocen los enfoques que, aún confiando en la aptitud potencial de distintos sistemas globales para resolver el problema, conciben a los focos de marginación como bolsones asociados a una causa histórica o a una especialización productiva particular.

La razón de la existencia de pobreza y marginación sólo puede interpretarse en el contexto particular del sistema económico, social y político en que se verifiquen. Más aún, en ese mismo contexto deben precisarse las posibilidades concretas de resolverlas. En efecto, el hecho de que estas situaciones se perciban crecientemente como "problema" indica que, cualquiera sea su razón funcional histórica, pobreza y marginación ya representan un resultado no deseable para segmentos significativos y crecientes de nuestras sociedades. Es esta situación la que permite abordar intentos de solución, en el marco de los objetivos políticos que definen en cada país y momento lo deseable y lo posible.

Este análisis somero debe advertir que, para resolver el problema, no sirven enfoques totalizadores si ellos no coinciden con las pautas particulares de comportamiento de los distintos sistemas y de los individuos que en ellos operan.

Si tanto la pobreza rural como los intentos de resolverla se admiten como hechos sociales, no fortuitos, debe quedar clara la necesidad de analizar cuidadosamente en cada caso qué es lo que se trata de corregir y cuáles son las posibilidades de abordar el problema en forma realista y resolverlo.

Aún cuando la situación no deseable resulte de modelos históricos de ocupación de la tierra y de desarrollos económicos similares, se verifica en la América Latina y el Caribe la existencia de diferencias regionales y locales cuya complejidad como hecho social conduce a la necesidad de formular una compleja tipología de pobres y marginados.

No es del caso discutir aquí las diversas tipologías que se han propuesto en la literatura (4). Pero cabe reconocer que son muy diferentes entre sí las características de tipos básicos tales como el obrero rural, el minifundista, el artesano rural y que los tipos básicos varían de lugar a lugar. Por ende, también son variadas sus necesidades, las posibilidades de solución y los instrumentos aplicables. Por lo tanto, cuanto más precisa sea la tipología, tanto más fácil será la identificación de los servicios, formas organizativas y sistemas de producción recomendables para resolver cada caso.

La pobreza rural aparece asociada a una serie de manifestaciones conexas. Estas manifestaciones permitirían construir un índice compuesto de pobreza, en cuanto se las considera agrupables en dos o tres conjuntos de variables altamente correlacionadas. Ya existe alguna verificación empírica confirmando al impresión de que los elementos asociados a la pobreza interactúan, lo que resulta en un efecto superior a la suma de los elementos individuales (5).

A continuación se mencionan brevemente algunas de estas características, a fin de darle al problema dimensiones adicionales a las de ingreso percibido o necesario. Esto ayuda a comprender el fenómeno

(4) Ver: Scandizzo, P. El Análisis Financiero de los Proyectos de Desarrollo Rural en Marzocca, A. (Ed.) Tecnología para el Pequeño Agricultor, IICA, Serie: Informes de Conferencias, Cursos y Reuniones No. 134, Montevideo 1977.

(5) Kaminsky, M.: "La Pobreza en América Latina: Análisis Cuantitativo Comparativo Multivariante con Indicadores Sintéticos Alternativos, Brasil, Chile, Costa Rica y México". CIDES-CIENES. Versión Preliminar. Buenos Aires, Marzo de 1979.

de interés, pero, sobre todo, sugiere el tipo de restricciones que deben resolverse para incorporar plenamente a nuestras sociedades a una población hoy marginada.

Debe advertirse que estas características no se presentan aquí con diferenciación de cuáles pudieran ser causa y cuáles resultados asociados a la pobreza. Privilegiar alguna "manifestación" sobre otra representaría un intento teórico que, aunque fuera factible de realizarlo con abstracción de situaciones específicas, no estamos en condiciones de ofrecer en este momento. Tampoco se presenta una lista exhaustiva de posibles indicadores.

Escasas Oportunidades de Empleo

Las especializaciones productivas prevaletentes (6), las formas de organización para la producción, la creciente mecanización y la misma estacionalidad de una cantidad de actividades agropecuarias resultan en desempleo permanente o estacional. Se estima que el subempleo agrícola afecta a más de 7 millones de trabajadores rurales en América Latina y el Caribe (7). El desempleo rural abierto es menos común, pero la dinámica sectorial es tal que se prevé que para el período 1970/2000, menos del 6% de la fuerza laboral adicional será absorbida en actividades agrarias (8). La abundancia de mano de obra disponible en relación a la demanda, la escasa especialización requerida en la mayoría de las tareas (9) y la ya indicada falta de sindicalización resultan necesariamente en bajos ingresos. Esto unido a las condiciones diferenciales de vida rural-urbana, se asocia a la emigración.

(6) Se calculó que un 35% de los suelos de la región son ubicables en categorías de uso de suelos I a IV, pero sólo el 7% de los suelos se cultivan.

CEPAL-FAO. La situación y la Evolución de la Agricultura y la Alimentación en América Latina. CEPAL Boletín Económico de América Latina N° 1 y 2:100. 1974

(7) Kirsch, H. El Empleo y Aprovechamiento de los Recursos Humanos en América Latina. Boletín Económico de América Latina 18(1 y 2):53 1973.

(8) IICA. Informe Anual 1975.

(9) Lederman, Esteban. Los Recursos Humanos en el Desarrollo de América Latina. ILPES. Cuadernos del ILPES. Serie II, N° 9, p. 36. 1971.

Acceso a Tierras y Aguas

La importancia dada al control de estos recursos en numerosos enfoques y teorías del desarrollo rural exige de justificar su inclusión. En esencia, los pobres rurales o no tienen acceso a los recursos productivos primarios, o acceden al empleo de los mismos en forma precaria y en cantidad y calidad insuficientes (10).

Los problemas de tenencia son serios en algunas áreas de la región (11). También pueden señalarse situaciones graves de erosión de suelos por sobre-explotación particularmente en predios pequeños.

Dispersión Física y Organizativa de los Pobres Rurales

A la desconcentración poblacional usual en el quehacer agropecuario, se agrega en el caso de los marginados una localización con baja accesibilidad a centros urbanizados, por distancia y malas vías de comunicación. Esta dispersión afecta la posibilidad de prestar servicios a bajo costo, situación que se agrava por la falta de organización de los pobres y marginados rurales.

Salvo en circunstancias vinculadas a comunidades indígenas que han mantenido algún esquema operativo de organización, esta común falta de acción conjunta es extrema y se asocia claramente a la indiferencia que ha prevalecido en nuestras instituciones en relación a las necesidades de servicios de los sectores poblacionales con menores ingresos.

-
- (10) CEPAL. Distribución del Ingreso en América Latina (Chile) citado por: Van Binsberger, Albert. La Contribución de los Pequeños Agricultores y Trabajadores Rurales a la Producción de Alimentos y al Desarrollo en América Latina. FAO, Reforma Agraria (Roma) No. 1:19. 1977.
- (11) Sobre este tema ver: BID. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1977 (Washington D.C.) p. 129. Van Binsberger, Albert. Op. cit. supra nota (10). Bouvier y Maturana. El Empleo Agrícola en América Latina, PREALC 1973 p. 11.

La falta de organizaciones sindicales (12) primarias de productores y asociativas en general, hace con que los pobres y marginados rurales carezcan de poder para negociar una mayor participación en los resultados del progreso tecnológico (13) y para mejorar los términos del intercambio en los procesos de comercialización.

Nutrición y Salud

El consumo proteico de los pobres rurales de la región en ocasiones no supera el 60% del consumo proteico de la población rural con ingresos medios (14). En Centroamérica, el consumo proteico rural representa un 85% del urbano, presumiéndose que esta diferencia se agravaría si la comparación se realizara por estratos de ingreso (15).

El porcentaje de muertes de niños de menos de 5 años relacionadas con problemas de nutrición sobrepasa en muchos casos el 50% de las muertes totales en América Latina y el Caribe (16).

Acceso a Servicios Básicos

El número de maestros urbanos supera al de maestros rurales en más de un 90% en diez países de América Latina (17) y los servicios médicos tienen menor cobertura en las áreas rurales que en las urbanas.

-
- (12) Chaparro, Alvaro. Participación de las Organizaciones de Trabajadores Rurales en el Desarrollo de la Agricultura y de la Vida Rural en América Latina. FAO, Reforma Agraria No. 2:66. 1976.
- (13) Para un estudio comparativo de la participación en los beneficios del progreso tecnológico según el grado de organización sindical en los Estados Unidos de Norteamérica Ver: Schmitz, A. y Seckler D. Mechanized Agriculture and Social Welfare: The case of the Tomato Harvester. American Journal of Agricultural Economics. Vol. 52, August 1970.
- (14) Banco Mundial. Desarrollo Rural. Op. cit. supra nota (3) p. 101
- (15) May, Jacques M. y McLellan Donna L. The Ecology of Malnutrition in Mexico and Central America. 1972, citado en U.S. Department of Agriculture. Agriculture in the Americas: Statistical Data (Washington D.C.) s.f., p. 217.
- (16) U.S. Department of Agriculture. Op. cit. supra nota (15) p. 218.
- (17) OEA. América en Cifras 1974. Situación Cultural: Educación y otros Aspectos Culturales, 1977. p. 60.

Asimismo, las zonas rurales están mal servidas de agua potable y de sistemas eficaces para la eliminación de excretas (18) y los pobres rurales reciben una parte mínima de este escaso servicio.

Situaciones equivalentes se verifican en servicios de apoyo directo a la producción, tales como crédito y extensión. Por ejemplo, alrededor de 1970 se estimó que las familias rurales atendidas sobre familias rurales totales variaban del 0.2% al 27% en crédito (19) y del 3% al 19% en extensión (20).

Estimaciones similares podrían hacerse para servicios tales como comercialización de productos y de insumos.

La orientación de los servicios en nuestros países ha tendido a discriminar contra lo agropecuario en general y en especial contra el subsector agrícola no exportador y contra el subsector agrícola de subsistencia.

Pocas veces se actuó con identificación explícita de una clientela, bajo el supuesto de que una vez organizada la prestación de un servicio todos podrían acceder igualmente al mismo. En las ocasiones en que se actuó creando instituciones especializadas para clientelas de bajos ingresos, casi nunca se atendió a los sectores más marginados y raramente se efectuó una prestación integral coordinada.

Disponibilidad de tecnología

Esta forma particular de servicio no orientada a las necesidades de los sectores más necesitados, ha resultado en la creación y adaptación de tecnologías para sistemas productivos comerciales, con control de recursos y en etapas de evolución muy superiores a las de productores de bajos ingresos.

(18) OEA. América en Cifras 1974. Situación Social, pp. 53-54, 1975.

(19) Franco, Alberto. Desarrollo Institucional y Situación de Organismos Agrícolas en Algunos Países de América Latina. Desarrollo Rural en las Américas 7(3):237. 1975.

(20) IICA. Con base en informes de organismos nacionales, citado en: Desarrollo Rural en las Américas, Op. cit. supra nota (19) p. 230.

Como lo indica Pastore (21), lo que se conoce sobre tecnología agropecuaria requiere una dotación razonable de recursos naturales para su utilización. Es difícil prever una tecnología que permita incrementar el ingreso generable por minifundios ubicados en áreas sin recursos naturales relevantes.

Pese al pesimismo que puede generar una consideración aislada del potencial tecnológico, cabe reconocer que ninguna superación de un elemento aislado ha de contribuir significativamente a resolver el problema central y que, además, bastante puede hacerse en consideración integral del sistema de producción (22), al menos para una porción de la población rural de menores ingresos.

(21) Pastore, José. Agricultura de Subsistencia e Opcoes Tecnológicas en Marzocca, Angel. (Ed.) Tecnología para el Pequeño Agricultor, IICA. Serie: Informes de Conferencias, Cursos y Reuniones No. 134. Montevideo 1977.

(22) Mesa Redonda del Consejo Técnico Consultivo. Vigésima Segunda Reunión, Santo Domingo, República Dominicana, 1977. Sistemas de Producción Agrícola.

Wortman, S. National Agricultural Systems Presented to Conference of Agricultural Education in Developing Nations, Bellagio, Italia, 1974.

2. POLITICAS Y ACCIONES PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA RURAL

Este capítulo pretende:

- exponer una visión general de la política económica seguida por los países de América Latina y el Caribe, cuyos indeseables resultados distributivos han generado que se centre la atención en la población marginada. Esto se manifiesta en acciones con objetivo redistributivo específico, las que tienen enfoque global o de ajuste al sistema económico.
- plantear las características del enfoque global, resumir algunas experiencias y señalar las principales restricciones y dificultades que enfrenta.
- indicar la esencia del muy empleado enfoque de ajustes al sistema, en sus varias formas. Se repasan brevemente temas tales como desarrollo de áreas o regiones (bolsones de pobreza y colonización) y ajustes funcionales, dirigidos directamente al sistema institucional. En todo caso se extraen experiencias centrales sobre la naturaleza y las dificultades observadas en la operación de las distintas variantes del enfoque de ajustes.
- intentar extraer algunas conclusiones acerca del tipo, la magnitud y la orientación del apoyo externo, financiero y de cooperación técnica con que cuentan los países para resolver situaciones de pobreza y marginación rural.

2.1 Visión general de las políticas seguidas por los países de América Latina y el Caribe

La presente sección revisa brevemente las políticas económicas y sociales seguidas por los países latinoamericanos y del Caribe, con referencia a sus resultados en términos de distribución del ingreso. Se reconoce que los logros económicos obtenidos en la región resultaron en la existencia de grandes sectores poblacionales rurales marginados de los beneficios del proceso. Se indica a continuación que la erradicación de la pobreza y marginación rural ha pasado a ser un objetivo explícito de la acción de la mayoría de los países. En distintas circunstancias de tiempo y lugar estas acciones se intentaron ya sea con un enfoque global de cambio sustancial del sistema económico o con un enfoque de ajustes parciales que reconoce diversas variantes.

2.1.1 Políticas generales y sus resultados

Hasta comienzos de la década de 1970 se esperaba que la reducción de la pobreza rural fuese uno de los resultados de los programas y las inversiones dirigidas a aumentar el crecimiento del ingreso nacional. Consecuentemente, las políticas nacionales para reducir la brecha entre distintos sectores de su población, cuando existían explícitamente, se operacionalizaban principalmente por medio de programas y proyectos de carácter sectorial.

En muchos de los Planes Nacionales de Desarrollo de ese período en América Latina y el Caribe, el grueso de los esfuerzos previstos para reducir la pobreza rural se vinculaban, a nivel de políticas y programas, con el aumento de la producción agrícola orientada a la exportación y -más recientemente- al aumento de la producción de alimentos para el abastecimiento interno.

Simultáneamente con lo anterior, todos los países realizaron esfuerzos significativos durante la década de 1960 para extender la cobertura y mejorar la calidad de los servicios sociales disponibles para la población rural, particularmente los de salud y educación.

Adicionalmente, algunos de los países iniciaron, con anterioridad a 1970, la aplicación de medidas dirigidas a mejorar la distribución de recursos productivos, particularmente tierras, mediante programas limitados de reforma agraria o de arrendamiento de tierras fiscales a largo plazo.

A pesar de que no se dispuso de la información sistemática sobre la materia, a comienzos de esta década se generalizó la idea de que el enfoque adoptado no estaba produciendo los resultados esperados. Resultó obvio, por una parte, que la extensión cuantitativa de los servicios sólo en muy pocos casos lograba superar el crecimiento de la población (1).

Por otra parte, persistieron los desplazamientos geográficos de la población sin que se modificasen de manera sustancial las condiciones de vida de los pobladores rurales. El éxito económico de algunos proyectos en zonas de arrendamiento o aparcería contribuyó incluso a desplazar población, sustituyendo a los productores originales por trabajadores asalariados o reduciendo el uso de mano de obra mediante una mayor mecanización (2).

La aplicación de programas de reforma agraria, por otra parte, puso de manifiesto que el éxito de los mismos dependía fundamentalmente del mantenimiento de la voluntad política que les dio origen, de la disponibilidad continua de recursos durante el afianzamiento de las empresas reformadas y de la existencia de programas coordinados para la entrega de servicios (3), reflejando una mayor prioridad para la agricultura y las zonas rurales en lo referente a decisiones políticas y privadas de inversión.

(1) Los informes Anuales por Países producidos por el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP) entre 1969 y 1972 son una fuente valiosa de información en esta materia.

(2) Yudelman, Montague. Integrated Rural Development Projects, The Bank's Experience. Finance and Development. Washington D.C. 14(1):15-18, March 1977.

(3) Oliart, Francisco. "Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integrado"; en Desarrollo Rural en las Américas, Vol. VIII, No. 2, Mayo-Agosto 1976.

En suma, según la experiencia de los países, aún el éxito de los programas y proyectos para aumentar la producción agrícola y la expansión considerable de los servicios, dejan sin resolver una parte importante de los problemas de pobreza. En su discurso ante la Junta de Gobernadores del Banco Mundial, en 1973, Robert McNamara señaló que "...el rápido crecimiento del decenio ha ido acompañado de una mayor disparidad en la distribución del ingreso en muchos de los países en desarrollo, y que el problema es más grave en las zonas rurales (...) en la mayoría de los países en desarrollo las políticas orientadas a acelerar el crecimiento económico han beneficiado principalmente al 40% más privilegiado de la población" (4).

Surge así, cada vez con mayor claridad, que la reducción de la pobreza exige otro tipo de acciones, en las que el aumento de la producción y productividad debe darse simultáneamente con aumento en la capacidad de generar empleo y de la participación de la población en los procesos y los beneficios del desarrollo (5). Más aún, "Las políticas para mejorar la distribución de beneficios y las oportunidades de empleo, deben ser parte integrante de todo plan de producción. En general, es imposible producir primero y distribuir después" (6).

2.1.2 Dos enfoques principales para combatir la pobreza

Durante la década de 1970, los países de América Latina han continuado desarrollando esfuerzos por reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población rural. Para ello han recibido apoyo de parte de los organismos internacionales, regionales y bilaterales de financiamiento y de cooperación técnica.

(4) McNamara, Robert S. Discurso ante la Junta de Gobernadores de Robert S. McNamara, Presidente del Grupo del Banco Mundial (Nairobi) p. 12, septiembre 1973.

(5) IICA. Plan General, Serie de Documentos Oficiales N° 1, p. 5.

(6) Ul Haq, Mahbub. El Banco Mundial y el Mundo Más Pobre. Finanzas y Desarrollo (Washington D.C.) 15(2):14 junio 1978.

La acción de los países y el apoyo de los organismos no se ha limitado al desarrollo de políticas y programas y a la ejecución de proyectos específicos, sino que ha involucrado también la experimentación y la búsqueda de metodologías para enfrentar la reducción de la pobreza. De esta búsqueda han resultado fundamentalmente dos tipos de acciones, a saber:

- a) Las que intentan modificar sistemáticamente, y de manera simultánea, el conjunto de causas y manifestaciones de la pobreza;
- b) las que toman el fenómeno parcialmente y pretenden resolverlo, en áreas geográficas seleccionadas o mediante la eliminación de algunas de sus manifestaciones.

A continuación se realizará una revisión rápida de la forma en que se han llevado a la práctica estos enfoques, sus requerimientos y los problemas advertidos en su fase operativa.

2.2 El Enfoque Global

El primero de estos enfoques ha sido de aplicación limitada en América Latina y el Caribe. Su ámbito se define en términos del cambio sustancial en el sistema económico social vigente. Se entiende posible manipular al menos los factores más importantes que condicionan la existencia y el mantenimiento de la pobreza rural, de manera suficiente y oportuna, aunque ello obligue a introducir modificaciones importantes en el "estilo" de desarrollo. Este enfoque prevé la incorporación de toda la población al proceso de la producción, en condiciones que hagan más equitativo el acceso de todos a los beneficios del desarrollo. La participación de los beneficiarios se produce conforme a lineamientos de política global acordes al modelo que adopta el país.

2.2.1 Requerimientos del enfoque global

En términos específicos, este enfoque involucra, en primer lugar,

la distribución equitativa de los recursos productivos, fundamentalmente recursos naturales y capital. En este sentido, implica la consolidación de unidades de producción con la dotación de factores de producción necesaria para el cumplimiento de objetivos económicos y sociales. Requiere también, en muchos casos, la regularización de la tenencia o del usufructo de la tierra explotada en régimen precario por los productores de menores ingresos (7).

Las acciones desarrolladas por los propios países han dejado experiencias sumamente valiosas en este campo, referidas principalmente al diseño y ejecución de programas de reforma agraria. Estas experiencias incluyen tanto aportes teóricos y metodológicos sobre la forma de operacionalizar estos programas, como una idea clara sobre las exigencias políticas, financieras e institucionales para asegurar el éxito (8).

Se incluye también en esta perspectiva global un mejoramiento significativo del acceso a los distintos estímulos y servicios productivos, y a los servicios sociales en el campo. En muchos casos ello puede requerir un cambio profundo en la naturaleza misma de los servicios, o en la forma de organizarlos.

La propia naturaleza de este enfoque requiere desarrollar un conjunto de acciones concertadas a nivel de varios sectores, planificadas y organizadas en términos de sus efectos en la reducción de la pobreza rural. Esto fundamenta, a su vez, el desarrollo de métodos y técnicas de planificación, de organización institucional y de gestión a nivel institucional y de proyectos.

2.2.2 Algunas restricciones y dificultades del enfoque global

La restricción fundamental para la aplicación de este enfoque ha sido la necesidad de que se apoye en una decisión política sostenida a través del tiempo, neutralizando la resistencia de grupos sociales

(7) Oliart, Francisco. Op. cit. supra nota 3.

(8) Araujo, José Emilio (Ed.). La Empresa Comunitaria. Una Sistemática Reformista en el Proceso Agrario Latinoamericano. IICA. 1975. pp. 298-313.

organizados que intentan impedir la redistribución del poder económico y político. Según un autor (9) este factor político tiene al menos tres dimensiones fundamentales: la presupuestaria, medida en términos de los recursos que el Estado destine a este tipo de proyectos, y al mantenimiento de los costos recurrentes en plazos relativamente largos; la calidad de la burocracia a nivel local, que implica la asignación de personal de alto nivel a la administración de programas y proyectos a nivel local, en condiciones atractivas de servicio. Finalmente, el éxito de este tipo de proyectos depende también de los incentivos económicos determinados por las políticas fiscales, crediticias y de precios relativos.

Si bien -como lo indica la experiencia- estas medidas pueden conducir a un aumento sostenido de la producción en el mediano y largo plazo, es posible que la decisión política sea puesta a prueba con un estancamiento, o aún una declinación de la producción a corto plazo. También indica la experiencia que ciertas medidas para evitar esta reducción -tales como la afectación de los predios altamente productivos muy temprano en el proceso de reforma agraria- tienen costos políticos tan altos como dicha reducción productiva. En suma, sin pretender agotar el tema, la aplicación de este enfoque sólo será posible en la medida que se apoye -durante toda su aplicación- en la decisión política sostenida de las autoridades nacionales.

La principal dificultad en mantener la decisión política deriva del hecho que la magnitud de las inversiones en juego, los compromisos financieros de largo plazo que estas conllevan (10), la transformación de las unidades de producción y el desarrollo de una nueva infraestructura institucional para proveer los servicios requeridos, implican, de hecho, la transferencia de poder político y económico a los grupos emergentes.

(9) Christoffersen, Leif. The Bank and Rural Poverty. Finance and Development. 15(4):18-22, Washington D.C. 1978.

(10) Yudelma, Montague. Op. cit. supra nota 2.

2.3 El enfoque de acciones de ajuste

Han sido más comunes, en América Latina y el Caribe los intentos realizados para reducir la pobreza rural a través de acciones previstas como ajustes al funcionamiento del sistema económico y social. Estas han sido de dos tipos principales:

- a) las dirigidas a áreas geográficas definidas y limitadas del territorio nacional, en acciones semejantes a las del enfoque global, pero que por la restricción geográfica involucrada, aún cuando sean exitosas sólo pueden resolver una parte del problema; y
- b) las que intentan llegar a la población meta con uno o más servicios: de fomento a la producción agrícola (crédito, asistencia técnica, investigación agrícola), de comercialización agropecuaria (abastecimiento de insumos productivos, centros de acopio, infraestructura de almacenamiento y/o acondicionamiento de la producción, distribución detallista de alimentos y artículos de consumo) o sociales (extensión rural, educación, asistencia sanitaria).

2.3.1 El desarrollo de áreas o regiones

En los proyectos ubicados dentro de esta aproximación al problema, no siempre se identifica a priori el grupo de beneficiarios al que se quiere llegar prioritariamente con el proyecto, como tal. Más bien "...estos proyectos tienen como propósito desarrollar áreas amplias, seleccionadas porque el ingreso per cápita se encuentra por debajo del promedio, y son bajos los valores de los indicadores sociales. El supuesto básico del enfoque de áreas tipificado por la introducción de infraestructura y de servicios rurales es que la mayor parte de los beneficios (aunque no todos) irán al grupo que nos interesa. En general, la mayor parte de la población de las áreas con ingresos por debajo del promedio, que en general carecen de infraestructura social,

tienden ellos mismos a ser pobres" (11). Esta afirmación, casi tautológica, no debe oscurecer el hecho de que mucho de lo que se invierte en la zona favorecerá también al sector no pobre del lugar (12).

Usualmente este tipo de acciones son multisectoriales, pudiendo o no ser "integradas" (13). Multisectorial, en este contexto, califica simplemente a la programación y ejecución de acciones de agencias públicas con especializaciones diferentes. Serían "integradas" las acciones de carácter multisectorial que forman parte de un programa regional coordinado, involucrando a varios sectores en un enfoque similar, pero geográficamente restringido, al descrito como "global" en párrafos anteriores.

Este tipo de acciones localizadas, han sido comunes en dos tipos de situaciones: cuando los países han decidido atacar "bolsones" de pobreza en áreas específicas de su territorio, y en la expansión de la frontera agrícola, mediante programas de colonización, que trasladan y asientan grupos de personas en nuevas áreas.

2.3.1.1 Bolsones de pobreza. En el caso de "bolsones de pobreza", algunas de las restricciones fundamentales están dadas por las limitaciones de base física, usuales en esas áreas, o por la estructura sumamente desequilibrada de tenencia. Sólo pueden superarse estas restricciones con acciones que trascienden el espacio geográfico (trasladando población), o mejorando la base física (mediante el riego, por ejemplo, aunque sus efectos sean limitados), o modificando la estructura de tenencia. El costo de establecer servicios sociales -salvo situaciones geográficas extremas- será similar al de otras regiones del país, y el límite de lo que se haga estará dado por el volumen de recursos que el Estado esté dispuesto a invertir para establecerlos

(11) Yudelman, Montague. Op. cit. supra nota 2. p. 18

(12) Federal Republic of Germany. Report submitted by the Federal Republic of Germany to the World Conference on Agrarian Reform and Rural Development. Rome 12/21 July 1979. p. 28.

(13) Yudelman, Montague. Op. cit. supra nota 2.

y operarlos. El costo de los servicios de apoyo a la producción está determinado fundamentalmente por el tipo de unidades de producción que se establezca, y por el modelo de organización de los sistemas de entrega de servicios que se adopten (14). Aún en el caso de que hayan logrado solucionarse estas restricciones de disponibilidad y acceso a recursos de costos y organizativas de servicios, el éxito de las acciones dependerá en gran medida del grado de participación de los beneficiarios en el desarrollo de las mismas. Según indica la experiencia (15) la participación es crítica porque la funcionalidad de las unidades de producción y de los sistemas de entrega de los servicios depende de la aceptación que éstos tengan por parte de la población que los utilizará.

2.3.1.2 Colonización. En el caso de la colonización, en que el sistema de tenencia puede resolverse conjuntamente con la definición del tipo de unidad de producción y, en ocasiones, hasta con la base de recursos naturales que se establezca, los problemas fundamentales han sido usualmente de costo, de organización y de gestión institucional y de participación (16).

En relación con los problemas de costo, existen experiencias interesantes en algunos países (17) para la organización de servicios sociales en regiones de frontera, pero no se puede esperar que los costos de éstos sean inferiores a los de establecer servicios equivalentes en otras zonas rurales. Con frecuencia incluso, dada la carencia de infraestructura, estos costos iniciales pueden ser mayores. Es similar el problema que plantea dotar el área de infraestructura y servicios para la producción. El postergar estas inversiones - que puede

(14) Christoffersen, Leif. Op. cit. supra nota 9.

(15) Fundación Interamericana. Ellos Saben como..... Un experimento en Asistencia para el Desarrollo (Chicago) 1976.

(16) Carrera Andrade, H. Elaboración y Presentación de Proyectos de Reasentamientos Campesinos, una Metodología, IICA-CIRA, 1966. pp. 110-126.

(17) La prestación de servicios médicos en zonas rurales aisladas de Panamá es un ejemplo interesante.

ser una decisión razonable en el mediano plazo- no soluciona el problema de costo de las mismas y puede demorar la competitividad de los nuevos asentamientos.

2.3.1.4 Desarrollo de áreas o regiones y su replicabilidad. Por el alto nivel y la variedad de recursos naturales, financieros y técnicos requeridos, es difícil repetir numerosas experiencias de ataque a bolsones de pobreza o de colonización. Desde el punto de vista de los gobiernos y de los organismos de financiamiento, esta costosa re plicabilidad es uno de los problemas fundamentales.

La magnitud del problema de pobreza rural y marginación exige pensar, probar y evaluar nuevas formas de organización de beneficiarios y servicios, con especial atención a lograr un sustancial incre mento en la eficiencia en el empleo de los recursos afectables.

Tanto en el caso de los "bolsones" como en el de colonización, pueden probarse modelos no convencionales para la organización y pres tación de servicios, tales como educación no presencial, asistencia con paramédicos, etc. Estos modelos, tal vez transitorios, pueden distribuir la inversión en períodos más largos y deben establecerse a través de una fuerte participación de los beneficiarios en la programación y ejecución de las acciones. Asimismo, requieren el desarrollo de una organización institucional a nivel local con un alto grado de autonomía, alta capacidad gerencial y recursos humanos de buen nivel. Además de su posible influencia sobre el monto de recursos necesarios, la participación de los beneficiarios y la organización ins titucional son elementos críticos para el éxito global de la experien cia (18).

2.3.2 Acciones de tipo funcional

Un autor (19) define este tipo de acciones como aquellas "...que proveen un insumo, o un 'paquete técnico' al grupo que nos interesa.

(18) Fundación Interamericana. Op. cit. supra nota 15.

(19) Yudelman, Montague. Op. cit. supra nota 2.

Un ejemplo de ellos puede ser un programa de crédito a los productores. El grupo de productores que interesa puede definirse por el tamaño de la propiedad, o el valor de sus activos fijos y su ingreso (a menudo expresado en múltiplos del salario mínimo)". A este tipo de acciones se agrega, en general, la adaptación de servicios sociales o de producción para que lleguen a la población más pobre del sector.

Las "acciones funcionales" involucran potencialmente, la modificación del producto de las instituciones para que éste realmente contribuya a reducir las condiciones de pobreza de la población que lo recibe, y para ampliar el grupo de la población en condiciones de recibirlo.

Los países de América Latina y el Caribe, considerados en su conjunto, han comenzado a explorar la forma de utilizar prácticamente todas sus instituciones para mejorar la situación de al menos algunos grupos de la población más pobre. En su Plan Indicativo de Mediano Plazo, el IICA ha recogido parte de esta experiencia para diseñar los objetivos operacionales de sus programas de trabajo (20).

Cabe discutir algunos conceptos generales sobre ajustes institucionales y las restricciones a su éxito pleno.

2.3.2.1 Necesidades y posibilidades de ajuste institucional. A título de ejemplo, interesa mencionar el caso de la investigación agrícola. Sólo una parte muy pequeña de la tecnología que está siendo producida por los centros nacionales e internacionales es de alguna utilidad para el pequeño productor, para el productor de subsistencia, para el campesino dedicado a la agricultura de secano, para el agricultor de laderas (normalmente pequeño), o para las empresas asociativas. Son varias las razones por las cuales este tipo de agricultores, que constituyen un segmento importante de la pobreza rural, no

(20) IICA. Plan Indicativo de Mediano Plazo, Serie de Documentos Oficiales N° 15, pp. 31-68.

han podido utilizar hasta ahora este tipo de tecnología. En general, se genera tecnología no adoptable por el particular sistema productivo que maneja el pequeño productor. Más específicamente:

- a) no suele reconocerse la insuficiencia de base física, por tipos de suelos, tamaño del predio, falta de riego, pendientes, etc.;
- b) la mayor parte de la investigación se realiza sin considerar los objetivos del pequeño productor, que pueden incluir la diversificación de rubros para asegurar el autoconsumo y para minimizar riesgos e incertidumbre de mercado, de clima, etc.;
- c) la tecnología depende mucho de la provisión de insumos especializados, a los que el pequeño productor no tiene acceso por las vías comerciales regulares, debiendo depender para obtenerlos de la eficiencia de servicios estatales que generalmente no llegan a él.

Desde esta perspectiva, puede ser útil para el pequeño productor, una acción dirigida a modificar la institución misma de investigación agrícola, en reemplazo de una acción dirigida a generar un "paquete técnico" relacionado a un cultivo específico. Esa acción a nivel institucional puede tener por objetivo poner a la institución en condiciones de analizar las condiciones físico-biológicas y económico-sociales en que se desarrolla el sistema de producción de los pequeños productores y de generar, a partir de este análisis, los aportes tecnológicos que permitan elevar su rentabilidad con el uso óptimo de los factores.

La experiencia de los países, del propio IICA y de varios de los organismos internacionales de financiamiento parece indicar que el ajuste de las instituciones puede ser uno de los elementos críticos para el éxito de un enfoque de "acciones funcionales".

Como señala un autor (21), el caso del crédito en la experiencia

(21) Yudelman, Montague. Op. cit. supra nota 2.

del Banco Mundial, es similar al que se acaba de describir. Los sistemas bancarios, están organizados para canalizar el crédito hacia productores medianos a grandes, con costos de administración entre el 3 y el 4 por ciento. La canalización de préstamos hacia los pequeños productores con el mismo sistema bancario tendría costos de administración entre el 10 y el 20 por ciento. Cualquier programa de crédito para dicho sector, en consecuencia, sólo podría mantenerse sobre la base del subsidio de estos costos de administración. Las diversas innovaciones exitosas que se han experimentado para reducir dichos costos apuntan todas a un hecho: "La experiencia del Banco (Mundial) indica que los costos (de administración) pueden reducirse cuando existen procedimientos especialmente diseñados para facilitar las operaciones de préstamo a pequeños productores" (22).

El ajuste institucional necesario para asegurar que los servicios públicos de fomento a la producción y productividad agropecuarias lleguen en forma eficiente y efectiva a la clientela final de pequeños productores constituye la estrategia de acción del IICA, establecida en su Plan General (23).

2.3.2.2 Restricciones para el éxito de acciones funcionales. Las restricciones fundamentales para el desarrollo efectivo de acciones funcionales son de dos tipos. Por una parte, estas acciones sufren los problemas comunes a todo ajuste o transformación institucional. La inercia operativa con frecuencia ha determinado que acciones diseñadas para apoyar al pequeño productor o a la población más pobre, terminen beneficiando a la agricultura comercial.

Por otra parte, organismos creados con la responsabilidad específica de ejecutar un programa de este tipo, pueden superar el problema citado en el párrafo anterior pero si no se les institucionaliza, asegurando su vigencia permanente dentro del sistema, se pone en peligro la continuidad misma de las acciones.

(22) Yudelman, Montague. Op. cit. supra nota 2.

(23) IICA. Plan General. Op. cit. supra nota 5.

En todo caso, la firmeza y continuidad de la decisión política que motiva estas acciones, la precisión de una doctrina clara para las instituciones, la correcta organización administrativa y la disponibilidad de recursos humanos y financieros, serán siempre factores cruciales para el éxito de la institución nueva o reformada.

2.4 El apoyo externo a los esfuerzos de reducción de la pobreza rural

El apoyo de organismos internacionales, regionales y bilaterales de financiamiento y de cooperación técnica para la reducción de la pobreza rural en los países de América Latina y el Caribe, ha sido de importancia singular para el mantenimiento de dichos esfuerzos.

Particularmente significativos han sido su orientación y la magnitud del apoyo prestado. Sin embargo, problemas de implementación a nivel de país beneficiario han hecho que los recursos asignados no hayan sido utilizados exclusivamente para satisfacer las necesidades de la población meta.

2.4.1 La orientación del apoyo externo

Las agencias de apoyo externo han avanzado desde el análisis del crecimiento absoluto del producto nacional y los medios e instrumentos para alcanzarlo, hacia la consideración de los fines últimos del desarrollo económico y social de los países. La pregunta ¿para quién el desarrollo? pasa a ser el punto central de los esfuerzos de la comunidad internacional.

2.4.1.1. El Banco Mundial. En el caso del BIRF, el discurso de Robert S. McNamara en Nairobi marca un hito importante de la política credi-
ticia del Grupo del Banco, al llamar la atención sobre los limitados efectos de las inversiones en desarrollo sobre los grupos rurales de menores ingresos.

Como secuela de dicho planteamiento, el Banco Mundial y su grupo adoptan una "estrategia de coordinación funcional", mediante la cual

se pretende lograr un aumento en la calidad y el volumen de facilidades, servicios, insumos técnicos e instituciones que el Banco considera esenciales para aumentar la productividad y los niveles de ingreso rurales. Esta estrategia se orienta especialmente "hacia un cambio en los patrones de inversión y a un aumento de los préstamos para proyectos multisectoriales o integrados, de bajos costos, replicables y diseñados para generar beneficios para un gran volumen de pobres rurales, así como para aumentar la capacidad productiva de la agricultura e industria a pequeña escala" (24).

2.4.1.2 El Banco Interamericano de Desarrollo. En el caso del Banco Interamericano de Desarrollo, se destaca entre sus objetivos el de "promover el desarrollo equilibrado, tanto en el ámbito nacional como regional. A nivel nacional, presta especial atención a los proyectos que mejoren las condiciones de vida en zonas en las que el ingreso por habitante y el capital social fijo han quedado rezagados en relación con la economía en su conjunto" (25). Más aún, su Presidente, Antonio Ortiz Mena, declara que las condiciones de extrema pobreza en algunas regiones del mundo en desarrollo, indican que la ayuda externa les debe ser otorgada en términos altamente concesionales, y que una considerable proporción de esta ayuda debe estar dedicada más a los objetivos humanitarios que a los de desarrollo (26).

El año 1973 marca también una fecha importante en la política de cooperación técnica internacional del BID, pues en ese año pone en práctica un "nuevo programa de cooperación técnica y financiamiento concebido para intensificar los esfuerzos de la institución por mejorar las condiciones de vida de los sectores de la población latinoame

(24) Rondinelli, Dennis A. y Ruddle, Kenneth. Urban Functions in Rural Development: An Analysis of Integrated Development Policy. Preparado para: Office of Urban Development, Technical Assistance Bureau, Agency for International Development U.S. Department of State. 1976.

(25) BID. El Banco Interamericano de Desarrollo (Washington D.C.) pp. 5-6.

(26) BID. Colaboración Internacional con el Mundo en Desarrollo pide Ortiz Mena. Noticias del BID (Washington D.C.) 4(4):8 mayo 1977.

ricana con necesidades más urgentes" (27). Es importante destacar, que este objetivo enfatizado nuevamente en ese momento fue fundamental desde el comienzo mismo de las operaciones del Banco, en 1961.

2.4.1.3 La Agencia para el Desarrollo Internacional. Según lo señala un autor (28), el USAID da énfasis a los problemas de redistribución del ingreso y desempleo, diseñando y apoyando proyectos dirigidos a beneficiar al mayor número posible de "pobres" rurales e integrando la asistencia técnica, financiera y de alimentos dentro de programas y proyectos de desarrollo. Un supuesto central de la estrategia de AID es que la redistribución del ingreso, el aumento de la producción y del empleo son variables interdependientes y que los objetivos fundamentales de crecimiento económico e igualdad social son compatibles. Según el pensamiento de la AID, para lograr los objetivos de aumento de la producción de alimentos, aumento del empleo y mejor distribución del ingreso se requiere orientar la ayuda hacia los pequeños agricultores, mejorando su acceso a los insumos de producción, a la tecnología, al mercadeo y a los recursos financieros y crear y/o apoyar la capacidad de planificación y administración de las instituciones a nivel local.

Esta orientación encuentra sustento en el "Foreign Assistance Act", de 1973, fortalecido en 1975 con la aprobación del "International Development and Food Assistance Act".

2.4.1.4 El Sistema de Naciones Unidas. La estrategia de "modernización rural" adoptada por el Sistema de las Naciones Unidas (29), busca el aumento de la producción de alimentos, el cambio de actitudes y la creación de una base económica diversificada capaz de mejorar los niveles de vida, transformando las áreas rurales en comunidades modernas de producción agrícola.

(27) BID. Más de 700 Servicios de Salud en Areas Rurales Financió el BID. Noticias del BID (Washington D.C.) 4(10):4 Dic. 1977.

(28) Rondinelli, Dennis A. y Ruddle, Kenneth. Op. cit. supra nota 24.

(29) Rondinelli, Dennis A. y Ruddle, Kenneth. Op. cit. supra nota 24

Las Agencias del Sistema de las Naciones Unidas han caracterizado a los beneficiarios potenciales de los proyectos de desarrollo rural, como "campesinos de bajos ingresos".

2.4.1.5 Coincidencia de enfoques. Pese a algunas diferencias de enfoque que surgen del análisis de los diversos documentos que cada una de estas agencias ha producido sobre el fenómeno de la pobreza y las formas de combatirla, son mayores los puntos de coincidencia que las divergencias de fondo entre ellas. El conjunto de la población rural de bajos ingresos constituye para todas ellas la clientela principal. Las diferencias de tipo estratégico que se anticipan con los documentos tienden a diluirse en la selección de las áreas potenciales para el desarrollo de proyectos, y prácticamente desaparecen en la fase de ejecución debido a que sólo se llega a servir a la población que es sujeto de crédito. Asimismo, existe un consenso general de que la participación de la población objetivo en todas las fases del ciclo de proyectos es un elemento clave para el éxito que puedan tener los proyectos orientados a la población rural marginada.

Como comentario relevante sobre el apoyo de bancos y organismos técnicos bilaterales o internacionales, debe recordarse que sus acciones deben ajustarse muy estrictamente a la voluntad y capacidad institucional de los organismos públicos con los que cooperan. Dadas las dificultades institucionales de los países, ya comentadas, esta restricción puede ser una de las causas de insatisfacción que se advierte como frecuente expresión autocrítica de este tipo de organismos de apoyo externo. Los organismos bancarios tienen también algunas dificultades en concretar operativamente su objetivo de llegar a los sectores más pobres. En efecto, al comparar los fondos disponibles con la magnitud del problema, es comprensible que enfatizan recaudos de racionalidad bancaria. Esto se refleja en afirmaciones tales como: "... no se puede enfocar esta situación con un criterio de asistencia humanitaria... los proyectos destinados a mejorar las situaciones de pobreza en América Latina deben ser de una naturaleza compatible con las necesidades globales de desarrollo de los países prestatarios, que

eventualmente habrán de amortizar los recursos proporcionados por el Banco" (30). Claro está que bastaría exponer al objetivo de erradicar la pobreza como "compatible con las necesidades globales de desarrollo", para quitar todo contenido de advertencia relevante a estas afirmaciones. Pero el hecho de que se las plantee induce a pensar que está en juego algún criterio de rentabilidad más o menos convencional, además del de recuperabilidad de fondos. Existe un dilema que debe plantearse francamente a fin de resolverlo. Por una parte, los enfoques corrientes para diseñar proyectos, los criterios convencionales de rentabilidad y la exigencia de que el propio proyecto garantice la generación de fondos para atender los servicios de la deuda, tiende a excluir al segmento de más bajos ingresos de la población como usuario de crédito. Por otra parte, transferencias masivas de recursos que no transformen las posibilidades productivas y desarrollen capacidad de ahorro e inversión, tienden a perpetuar el problema.

Este dilema que enfrentan bancos y países requiere de un reconocimiento explícito porque se dirige al centro de la reducida capacidad actual para resolver el problema. Y pone, por ende, un premio a todo esfuerzo intelectual que permita probar en el terreno formas no convencionales de diseñar y ejecutar proyectos en la materia.

Es evidente que para atacar en forma eficaz y eficiente el problema de la pobreza a través de proyectos de cooperación técnica y financiera habrá que introducir innovaciones en los procedimientos corrientes a varios niveles de actuación.

La tarea de cooperación técnica debe abrirse camino en la definición y formulación de políticas específicas. Tanto los organismos nacionales como las agencias internacionales de cooperación técnica y financiera deberán adecuar sus métodos de identificación y preparación de proyectos encaminados a resolver el problema de la pobreza. Asimismo, la implementación de programas y proyectos debe contemplar el ajuste institucional requerido para alcanzar efectivamente a la población

(30) BID. Propuesta para un Aumento de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo. Informe a la Asamblea de Gobernadores. Dic. 1978. p. 51

meta. Y la administración de programas y proyectos debe ser lo suficientemente ágil y flexible como para introducir rápidamente en los proyectos en desarrollo los ajustes que se consideren necesarios para asegurar el éxito de los mismos.

Cabe pensar en institucionalizar la flexibilidad de ejecución de los proyectos más ambiciosos y difíciles, permitiendo la asignación de los fondos comprometidos indistintamente a actividades directamente productivas, a inversión en infraestructura o a la provisión de servicios, según las prioridades que la propia ejecución de esos proyectos vaya exigiendo, y que sus beneficiarios vayan definiendo.

Por último, es dable pensar en la diversificación y especialización de las carteras crediticias en función de la diversidad de las situaciones de pobreza que se quieren resolver y en base a la tipificación de las mismas, según se ha sugerido.

2.4.1.6 Fundaciones y Organismos afines. Es importante destacar la colaboración que para atacar el problema de pobreza están prestando numerosas organizaciones privadas tanto de los países desarrollados como de los propios países en desarrollo. Estas, a diferencia de bancos y organismos internacionales o bilaterales, canalizan su apoyo directamente a grupos privados de menores ingresos.

Como característica distintiva de este tipo de organismos, cabe destacar su gran énfasis en la participación de los beneficiarios y su disposición a encarar proyectos en acuerdos tan originales como la circunstancia lo exige, sin sujeción a normas ni formatos de tipo bancario.

La informalidad relativa con que opera este variado grupo de organizaciones, permite reconocer la frecuente inexistencia de organizaciones formales intermedias, aceptándose como prestatarios o donatarios asociaciones informales, iglesias, etc. Asimismo, es frecuente que se financien operaciones destinadas a promover simples de acción mancomunada, con el objetivo de llegar eventualmente a capacitar a la población objetivo en la identificación y elaboración de proyectos más ambiciosos.

2.4.2 La magnitud del apoyo externo

El volumen de recursos externos disponibles para la ejecución de proyectos de desarrollo rural en América Latina y el Caribe ha crecido de manera sustancial en la última década. En el Apéndice se presenta alguna información sobre los recursos que el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la AID han destinado a estos proyectos y la forma en que ha evolucionado la asignación de los mismos.

Pese a este aumento, el total de estos recursos continúa representando un porcentaje relativamente pequeño de los recursos que los propios países destinan al desarrollo rural, tomando en cuenta tanto las inversiones para el desarrollo de la agricultura (en infraestructura y servicios productivos) como el mantenimiento de los servicios sociales.

Asimismo, continúa siendo difícil establecer qué parte de los recursos destinados a apoyar el desarrollo agrícola y el desarrollo rural de los países tiene un impacto significativo en la reducción de la pobreza y en el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población rural. Si bien -tal como se ha señalado anteriormente- cada uno de los organismos ha desarrollado una estrategia para conducir sus inversiones, se ha reconocido que existen algunas dificultades de carácter operativo para lograr la plena efectividad de dichas estrategias. Se destacan entre ellas dificultades asociadas a la identificación de la clientela específica, a la preparación de proyectos de nuevo estilo, a la organización institucional para la implementación de los mismos y a la falta de agilidad operativa y flexibilidad en la asignación de los fondos disponibles según las prioridades que la propia realidad determina en la fase de ejecución de los proyectos.

Según un informe presentado por la Rep. Federal de Alemania, la experiencia indica que "en la planificación y ejecución de proyectos de desarrollo rural, por regla general, no existen medidas que beneficien exclusivamente a los pequeños agricultores o a los sectores más

pobres de la población rural" (31).

Finalmente, tampoco se conoce con precisión el papel que han jugado los recursos externos en la movilización de recursos locales, públicos y privados, y la medida en que el total de estos recursos ha influido en la reducción de la pobreza, en términos globales.

Prevalece en todos los organismos nacionales e internacionales interesados en el tema, la impresión de que los fondos disponibles para apoyo internacional son escasos. Dada la envergadura de la pobreza y marginación rural en América Latina y el Caribe, es fácil concordar con esta impresión. No obstante ello, parece oportuno insistir en este momento en que no sólo existe un límite dado por el financiamiento, externo o interno. En efecto, por ahora parece tanto o más grave la indefinición sobre qué hacer y cómo hacerlo.

Seguramente será necesario multiplicar el financiamiento externo, y sobre todo, el interno. Pero si no se fomentan nuevas formas de pensar el problema, si no se logra flexibilidad para probar y evaluar orgánicamente nuevas experiencias, hay pocas garantías de que tal aumento de fondos no resulte, en definitiva, en mayores frustraciones.

2.5 Instrumentos de Posible Utilidad

En sus esfuerzos de cooperación técnica con los países de la América Latina y el Caribe, el IICA ha realizado algunas experiencias y desarrollado percepciones en cuanto a posibles soluciones al problema que nos ocupa, Sin prejuzgar sobre la importancia relativa de los diversos instrumentos, el IICA considera que la tarea de análisis y evaluación de los mismos para su eficiencia y eficacia instrumental, para su perfeccionamiento y para definir las posibilidades y requisitos para su aplicación generalizada merece ser considerada como una de las acciones a ser realizada en el futuro inmediato por los países y las agencias internacionales de cooperación técnica y financiera.

A título informativo, se procede a continuación a realizar una presentación resumida de dichos instrumentos.

(31) Federal Republic of Germany. Op. cit. supra nota 12

2.5.1 Comercio internacional y empleo

La vulnerabilidad del sector externo constituye una preocupación general de los países de la región, aún cuando en relación a algunos productos de exportación haya casos de evolución favorable del comercio.

En varios países de América Latina y el Caribe se observa una reacción negativa frente al proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones con mecanismos altamente proteccionistas, al que se le atribuyen la generación de serias ineficiencias por desaprovechamiento y la pérdida de ventajas comparativas en la producción primaria. A partir del reconocimiento de esta situación, se enfatiza el aumento de la oferta agropecuaria para la exportación.

Aunque el tema de la pobreza no se vincula directamente al de comercio exterior en la medida en que no se espera que los pobres y marginados tengan acceso directo a la exportación, conviene señalar que políticas que se centran en el crecimiento de las exportaciones agropecuarias son generalmente regresivas desde el punto de vista de la distribución del ingreso, por cuanto:

- a) en ocasiones se combinan con políticas de precios destinadas a reducir el consumo de alimentos para aumentar los saldos exportables, afectando particularmente a los sectores de la población de más bajos niveles de ingreso;
- b) los productos de exportación se generan en empresas agrícolas comerciales, que hacen uso de una tecnología productiva que tiende a reemplazar la mano de obra por capital, sin considerar una más eficiente combinación de capital y trabajo en función de sus precios relativos; por ende, su capacidad de generación de empleo es limitada;
- c) aún incrementándose fuertemente la dinámica productiva del sector agrícola y aún admitiendo la posibilidad de importantes reorganizaciones en el modo productivo, la solución difícilmente puede encontrarse en la producción agropecuaria básica.

Es en el análisis del desempleo rural donde surge más claramente la debilidad de los enfoques parciales, lo que obliga a considerar la dinámica general de la economía y las relaciones intersectoriales.

- d) En la ausencia de políticas de redistribución de ingresos, los beneficios de la exportación son capturados por los grupos sociales vinculados al comercio internacional de bienes y servicios y no llegan a los pobres y marginados;
- e) la inestabilidad de los precios de los productos de exportación generan variaciones significativas en los ingresos nacionales. El impacto sobre los presupuestos públicos en las fases recesivas y los mecanismos de estabilización de precios penalizan a los grupos de menores ingresos relativos y benefician a la población de niveles de ingresos relativamente más elevados;
- f) la economía agroexportadora captura en su propio beneficio la mayor parte de los recursos productivos y monopoliza los servicios públicos de fomento de la producción;
- g) la liberación del comercio agrícola entre los países de la región castiga a los productores agrícolas marginales, que producen a costos más elevados y no tienen capacidad competitiva.

Por último, cabe mencionar el desplazamiento de productos agrícolas de exportación por productos sintéticos, que tiende a disminuir relativamente el tamaño de los mercados para la oferta agrícola.

La posibilidad de que los pequeños productores agrícolas aprovechen las oportunidades del mercado y los pobres y marginados se beneficien del aumento de la oferta agrícola está estrechamente vinculada al mejoramiento de los sistemas de comercialización y a las pautas de desarrollo agroindustrial.

2.5.2 Comercialización agrícola y pobreza

La evidencia empírica disponible indica que los sectores consumidores de más bajos ingresos pagan precios más altos por los alimentos que los consumidores de más alto nivel de ingreso, y que los pequeños productores agrícolas reciben precios más bajos que los productores agrícolas comerciales. La modernización de los sistemas de distribución de alimentos ha sido regresiva desde el punto de vista de la distribución del ingreso.

Esta situación es crítica por cuanto en casi todos los países de la región la mayor parte del abastecimiento de alimentos básicos para consumo interno es realizada por pequeños productores agrícolas. Estos comercializan su producción a través de canales más largos e ineficientes que los productores agrícolas comerciales y tanto los pobres rurales como los urbanos se abastecen a través de sistemas ineficientes de distribución de alimentos en que prevalecen elevados porcentajes de pérdidas de producto y excesivo número de intermediarios en los canales de comercialización.

Asimismo, prevalecen situaciones monopolísticas y monopsonísticas en los mercados de productos e insumos agropecuarios en las áreas rurales.

El análisis de los sistemas de comercialización de productos agropecuarios y de alimentos sugiere que existen sistemas de distribución diferenciados por tamaño y orientación de la producción y niveles de ingreso de los consumidores.

El aumento del poder adquisitivo de las poblaciones urbanas marginadas puede generar demanda efectiva para la oferta potencial de los pequeños productores agrícolas. Sin embargo, para que demanda y oferta potenciales se conviertan en demanda y oferta efectivas, es preciso realizar ajustes institucionales en los sistemas de distribución creando, si fuera necesario, canales específicos para la oferta de los pequeños productores agrícolas. En este campo, el IICA está ensayando en algunos países una estrategia de comercialización "para el desarrollo rural", concebida en estos términos.

Se concluye que proyectos de mejoramiento de los sistemas de comercialización agrícola especialmente diseñados para resolver los problemas de los pequeños productores agrícolas y los consumidores rurales y urbanos de bajo nivel de ingresos pueden tener un impacto significativo en reducir el problema de la pobreza.

Sin embargo, la ineficiencia de los sistemas de distribución de alimentos que resulta de un excesivo número de comerciantes minoristas reconoce su origen en la incapacidad de la economía para generar empleo productivo y particularmente en las políticas económicas y sociales que estimulan el proceso migratorio rural urbano. La solución al excesivo número de intermediarios comerciales exige crear nuevas oportunidades de empleo, particularmente en el sector rural de la economía.

2.5.3 El modelo de procesamiento agroindustrial y empleo

La incapacidad del sector primario para generar un nivel de demanda de mano de obra campesina que cree oportunidades de empleo productivo a salarios remunerativos durante la mayor parte del año, han conducido a proponer la industrialización de la producción primaria en áreas rurales con el necesario componente de capacitación y generación de demanda por servicios.

La organización de mejores canales de comercialización y el agregado de procesamientos más complejos, que los países están intentando para mejorar su acceso a los mercados, deben contribuir a paliar situaciones de desempleo y de uso poco productivo de la población.

El Instituto comparte y coopera con los países en apoyar el reciente énfasis en proyectos agroindustriales y de organización de canales, con vinculación o no al comercio exterior. Pero, de manera similar a lo planteado para el caso de las políticas de exportación, desea efectuar una observación para su exploración conjunta con los países interesados.

Esta observación se refiere a que los modelos prevaletentes de agroindustrialización y de organización de canales, mantienen una pauta que no necesariamente ha de brindar una solución al desempleo y la marginación. En efecto, procesamientos y canales que se planteen y

organicen sin atención prioritaria al problema de la pobreza, frecuentemente reproduciendo modelos de países desarrollados, pueden dar un nuevo impulso de crecimiento, pero dudosamente crear empleo suficiente. Si los procesamientos adicionales a la producción primaria exportable repiten la pauta comercial de ésta, y aún se agravan por la actuación de empresas transnacionales, sólo serán solución para reducidos bolsos de pobreza (32).

Debe reconocerse que existe poco conocimiento firme sobre cómo organizar estos procesos con el objetivo de atender a pobres rurales y marginados, pero se presume que ésta es la oportunidad de elaborar proyectos que respondan a eficiencia medida en términos de precios sociales.

La convergencia entre costo a precios de mercado y costos a precios sociales puede que se obtenga sin subsidio en empresas que empleen mano de obra familiar o asociada, con tecnología adecuada a su dotación de recursos y sin cargas por uso de patentes. O puede requerir subsidios temporarios. En todo caso, habrá que evaluar la posibilidad real de que este tipo de empresas evolucione hasta ajustarse a los datos de mercado, definidos en términos de una contabilidad financiera comercial.

El Instituto prevé emprender esfuerzos concretos con los países, destinados a generar y evaluar experiencias sobre este tema, que requiere atención urgente.

2.5.4 La expansión de la frontera agrícola

No es éste un tema nuevo. Es obvio que una de las condiciones esenciales para aumentar el bienestar y mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población rural es el aumento de

(32) Araujo, José Emilio. La Acción de la Banca de Fomento en la Adopción de Tecnologías Adecuadas y su Impacto sobre el Empleo. ALIDE. Novena Reunión Ordinaria de la Asamblea General. Santo Domingo, 3-6 Abril 1979.

los recursos naturales a los que ellos tengan acceso.

Las medidas distributivas o redistributivas, en el caso de los países que decidan tomarlas, pueden constituir una expansión de la frontera agrícola "dentro de la frontera agrícola".

Además de las posibles medidas de redistribución, se deberán tomar en cuenta aquellas que permitan una expansión neta de la frontera con el propósito de incorporar áreas que han sido marginales hasta el presente. Para esto sería necesario desarrollar tecnologías que permitan un mejor manejo de los ecosistemas tropicales (v.gr. trópico húmedo e isleño) y de las zonas áridas y semi-áridas de la región. Esta tarea, además de ser compleja, trae aparejada una seria responsabilidad en materia de conservación de recursos naturales renovables y no renovables.

No obstante ello, existen algunas áreas que el IICA considera claves, y en las que concentrará recursos. En este sentido cabe destacar: regionalización del trópico húmedo, el desarrollo de sistemas de producción apropiados, incluyendo domesticación de plantas y la identificación y sistematización de casos de colonización exitosa.

2.5.5 Tipificación de usuarios para una más eficiente prestación de servicios

Uno de los problemas que se han detectado consiste en que los servicios de fomento de la producción, comercialización y de asistencia social son prestados como si los usuarios constituyeran una clientela homogénea. Por eso, no llegan a una parte de los pequeños productores agrícolas y marginados rurales, quienes quedan fuera de las posibilidades de prestación de los servicios o no reúnen los requisitos para hacer uso de los mismos. Por otra parte, los servicios que se prestan no son los más idóneos para atender las necesidades de una parte de la clientela que los recibe debido a la falta de conocimiento o reconocimiento de las diferencias existentes entre distintos tipos de unidades rurales de producción de bienes y servicios.

Aún dentro de la categoría genérica de "pobres rurales" existen distintas situaciones de cantidad y calidad de recursos disponibles, de necesidades de apoyo, de reacción ante propuestas de acción asociativa y, en definitiva, de demanda de servicios y de respuesta previsible ante una política general o de servicios específicos.

Las tipologías que abundan en la literatura se han basado en categorías necesarias para teorías generales de desarrollo rural y raramente se sometieron a comprobaciones objetivas de su validez. Por ello, el IICA ha estado cooperando e intensificará su cooperación metodológica con organismos nacionales que desean precisar tipologías útiles para organizar servicios en función de clientelas diferenciadas (33).

Este apoyo metodológico requiere avanzar en identificación de variables relevantes, captación y procesamiento de información y pruebas de validez de hipótesis sobre tipología. Para que este apoyo metodológico logre plena utilidad, se requiere pensar, conjuntamente con los organismos nacionales responsables, qué estrategias viables existen para llegar a los distintos grupos de pobres rurales con servicios diferenciales. Al respecto, el IICA continuará su acción de cooperación en aspectos tales como creación y transferencia de tecnologías por sistemas, organización asociativa, rediseño de canales de comercialización y créditos y seguros especiales, definidos según lo necesario para apoyar a los sectores más marginados.

Esta línea de cooperación se considera instrumento asociado al fortalecimiento doctrinario y operativo de las instituciones del sector.

(33) IICA. Reunión Técnica sobre Tipificación de Empresas Agropecuarias. IICA-Ministerio de Agricultura y Pesca. Serie de Informes de Conferencias, Cursos y Reuniones N° 136. Montevideo. Mayo 1977.

IICA. Seminario sobre Métodos y Problemas en Tipificación de Empresas Agropecuarias. IICA. Serie de Informes de Conferencias, Cursos y Reuniones N° 92. Montevideo, Diciembre 1975.

2.5.6 Empresas asociativas de producción

Los distintos instrumentos discutidos hasta ahora, pueden ser aplicados a empresas familiares de propiedad individual, o pueden estar dirigidos a empresas de producción comunitaria o asociativa existentes o por crearse.

Sopesando ambas alternativas, la canalización de recursos hacia pequeñas empresas familiares de propiedad privada individual presenta una serie de desventajas (34).

- a) requiere altos costos fijos por unidad de empleo permanente;
- b) presenta limitada posibilidad de desarrollar cultivos a gran escala (en el caso de la producción agrícola), así como de adopción de nuevas tecnologías;
- c) conlleva obstáculos y dificultades para la prestación de servicios de orden social (médicos, educativos y otros);
- d) estimula el fraccionamiento de propiedad y puede tener como resultado un agudizamiento del minifundio.

Un instrumento posible para obviar estas dificultades y aumentar el número de beneficiarios de los proyectos de nuevo estilo es canalizar los recursos (en el caso de proyectos de índole productiva) hacia empresas de producción comunitaria, ya sean agrícolas o artesanales. También pueden utilizarse recursos para la creación de este tipo de empresas, dándole así más atención a la forma cómo se produce.

"El paso de formas individuales a formas asociativas de producción.. facilita la orientación comunitaria y el consecuente cambio operado a nivel de las actitudes y de la conciencia de la comunidad"(35).

(34) Araujo, José Emilio (Ed.). La Empresa Comunitaria. Una Sistemática en el Proceso Reformista de América Latina. La Empresa Comunitaria. IICA. 1975.

(35) Rodríguez Bernal, Adolfo. La Empresa Comunitaria. Enfoques Colombianos, Temas Latinoamericanos. Formas Asociativas de Producción. Fundación para la Nueva Democracia. Bogotá, 1976. p. 151.

Por lo demás, la existencia de un grupo humano que comparta objetivos y metas comunes, facilita la participación de sus miembros en todas las fases del proceso de toma de decisiones. De igual manera, se podrían obtener mayores beneficios por mejor uso y aprovechamiento de los factores de producción y más facilidades en la obtención de los insumos. La forma de producción así concebida facilitaría también el procesamiento y transformación de los productos (añadiendo valor agregado) lo que podría significar un aumento de la oferta de empleo con su consecuente reflejo sobre el nivel de ingresos.

Por otro lado, la concentración de un alto número de productores permitiría una mayor eficiencia de los programas de asistencia técnica "haciéndolos responder a las necesidades e intereses de los productores" (36).

El Instituto ha desarrollado con los países una cooperación intensa en este tema, la que prevé incrementar en el marco de la próxima etapa de proyectos dedicados a resolver la pobreza rural.

(36) Barahona, Francisco. Reforma Agraria y Organización Campesina. Estudios Sociales Centroamericanos. Costa Rica, Enero-Abril de 1979. p. 212.

3. MARCO DE REFERENCIA Y ALGUNAS PROPUESTAS DE ACCION

En el presente capítulo se formulan algunas propuestas tendientes a iniciar una acción coordinada de combate a la pobreza por parte de los países y las agencias internacionales de cooperación técnica y financiera, a saber:

- se destacan, en función de las experiencias resumidas en el capítulo precedente, aspectos cuya consideración es necesaria para lograr éxito en una próxima etapa de este tipo de proyectos. A este efecto, se plantea un breve marco de referencia, y se sugiere una lista de requisitos mínimos que deben cumplir estos proyectos;
- se propone un reconocimiento de la variedad de situaciones a resolverse. Esto, combinado con la diversidad doctrinaria y operativa de las instituciones involucradas, recomienda prever carteras y apoyos técnicos también variados. A su vez, la previsión de enfoques diversos, sugiere preparar un marco coordinado de análisis e intercambio de experiencias;
- se presentan sugerencias tendientes a precisar, en el marco especial de proyectos de ataque a la pobreza, nuevas formas de encarar las fases usuales de identificación, elaboración, ejecución y evaluación y de simplificar la mecánica de negociación y administración de fondos externos;

- se ofrecen ideas preliminares sobre cómo podría organizarse una acción coordinada de distintos organismos, destinada a operar y evaluar diversos tipos de proyectos y de instrumentos y a prestar asesoría a los países para la formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos de combate a la pobreza.

3.1 Marco General y Requisitos mínimos para proyectos de ataque a la pobreza

Algunos autores (1) han llamado proyectos de "nuevo estilo" a todos aquellos que -usualmente con el apoyo financiero o técnico de organismos externos a un país- han sido concebidos para atacar la pobreza. El calificativo parece asociarse, genéricamente, a dos características que comparten estos proyectos:

- a) se dirigen explícitamente a modificar las condiciones de vida de un segmento de la población de un país. Sus resultados y efectos, en consecuencia, deberían medirse en términos de los cambios experimentados a nivel de esa población y no necesariamente en términos de indicadores usuales de rentabilidad y,
- b) el diseño y la ejecución de estos proyectos y, sobre todo, de los componentes financiados con recursos externos, dificultan total o parcialmente el empleo de los formatos que se han venido usando normalmente para aprobar el financiamiento de acciones de carácter sectorial.

(1) Yudelman, Montague. Integrated Rural Development Projects, The Bank's Experience. Finance and Development. Washington D.C. 4(1):15-18. March 1977.

Ul Haq, Mahbub. El Banco Mundial y el Mundo más Pobre. Finanzas y Desarrollo (Washington D.C.) 15(2):14. Junio 1978.

Christoffersen, Leif. The Bank and the Rural Poverty. Finance and Development. 15(4):18-22. Washington D.C. 1978.

En el capítulo precedente se presentó un resumen de la experiencia en proyectos destinados directamente a los pobres rurales, reunida por los países y por organismos bilaterales de asistencia técnica y financiera. De este resumen de experiencias surge un planteo de aspectos salientes que debieran orientar las próximas etapas de este tipo de proyectos.

La magnitud del problema de pobreza y marginación, el deseo de los países por mejorar características distributivas en su desarrollo y el compromiso de apoyo que han tomado las agencias de asistencia externa, sugiere que los próximos años ofrecerán una oportunidad renovada de cumplir con objetivos que el IICA mantiene desde comienzos de la década.

El aprovechamiento de esta oportunidad, sin embargo, sólo promete ser pleno si se reconocen algunos aspectos importantes de la experiencia reunida. El Instituto desea proponer algunos puntos como guía para la próxima etapa de los proyectos de nuevo estilo. Estos aspectos resultan de la experiencia regional e internacional reunida por todos los interesados.

Para mejorar en el futuro el resultado de proyectos destinados a resolver situaciones de pobreza y marginación rural, debe considerarse el siguiente marco general de referencia:

- no se ha encontrado una forma de atacar el problema que sea compartida por todos los gobiernos y organismos interesados;
- no es previsible que éstos puedan generar una norma totalmente coincidente en la materia porque tienen diferentes especializaciones y doctrina;
- es difícil que pueda encontrarse un enfoque compartido por todos los países interesados porque las situaciones difieren de país a país y porque la percepción del problema depende de pautas culturales vigentes en un momento y lugar determinados;
- es de prever que la mayoría de los países actuará con aproximaciones no globales, originadas en un área problema geográfica o funcional.

Sea que se intente una aproximación global, un enfoque integrado por área geográfica o uno parcializado, por área geográfica o función, las fuentes externas de cooperación técnica y financiamiento pueden prestar una ayuda efectiva si se cumplen los siguientes requisitos mí
nimos:

- a) se constata una decisión política nacional firme de atender problemas de pobres y marginados;
- b) los organismos nacionales y externos actúan en base a una doc
trina compartida, claramente establecida y conceptualizada en forma similar;
- c) los proyectos se definen para una clientela bien tipificada en sus características y necesidades;
- d) se prevén formas de asegurar la participación de los beneficiarios, y se logra efectivamente esta participación en la de
finición y administración del proyecto;
- e) se pone mayor atención en identificar las causas removibles de la situación de pobreza y cómo movilizar a la población meta para removerlas;
- f) se simplifican las etapas convencionales de elaboración, eva
luación, negociación y administración del proyecto;
- g) se ofrecen a los países políticas alternativas, ágiles y flexi
bles, de apoyo externo, de fácil acceso, como contrapartida del propósito nacional firme de actuar en base a metas concre
tas.

3.2 Diferenciación de proyectos, especialización de carteras e investigación

De la propuesta del marco de referencia y de lo mínimo requerido para proyectos de ataque a la pobreza, surgen varios temas de discusión para la acción de organismos de apoyo externo. En particular: cabe discutir las posibilidades de definir especializaciones, si no

de organismos, al menos de carteras de financiamiento, y de tomar una decisión orgánica de prever distintos tipos de proyectos, compararlos y evaluarlos coordinadamente.

La especialización de fuentes de fondos en base a poblaciones meta bien definidas, permitiría organizar acciones en función de doctrinas claras, con o sin asistencia técnica externa, y probar en terreno la utilidad de distintos instrumentos. En la actualidad, como quedó comentado en el capítulo precedente, se observan dificultades de ajustar el objetivo general (sobre el que existe alta coincidencia) a la realidad de operaciones. En parte, esto se debe a la falta de reconocimiento de que el fenómeno de pobreza y marginación requiere para su solución mucho más que aspiraciones generales y disponibilidad de fondos. Otra parte de la discrepancia entre aspiración y resultado real, puede atribuirse a que el fenómeno se plantea como homogéneo y se ataca sin doctrina precisa.

Al admitirse como inevitables las diferencias doctrinarias, de percepción y de capacidad operativa, tanto entre países como entre organismos, se abre la opción de reconocer explícitamente que pueden concebirse políticas alternativas. Todas ellas, de reunir las características mínimas ya discutidas, deben admitirse. Es vital lograr dicho reconocimiento explícito de diferencias y prever opciones de financiamiento para que no se genere la inevitable frustración hoy provocada por un objetivo de aparente homogeneidad y una política financiera y operativa que no prevé la gran variedad de circunstancias reales.

La decisión de organizar un esquema coordinado para el seguimiento y evaluación de distintas experiencias resulta indispensable para comprender la naturaleza exacta, las posibilidades y limitaciones de distintos enfoques.

Habrá que prever este eventual mecanismo de investigación de manera consistente con la ejecución de proyectos en variadas condiciones situacionales y de diseño instrumental. Pero, sobre todo, habrá que concebirlo como otro instrumento, intermedio en sí mismo, para

que mejore continuamente la capacidad efectiva de llegar con apoyo externo a la población meta.

3.3 Pautas para la metodología de proyectos y la administración de fondos externos

A efectos de dar cumplimiento específico a un punto de la Recomendación N° 1, en la presente sección se sugieren nuevas pautas para atender las diversas fases de los proyectos y para administrar fondos externos.

En lo que sigue es importante tener en cuenta lo ya discutido sobre la heterogeneidad de las situaciones de pobreza y marginación. Asimismo, es importante retener la idea de que los organismos nacionales y de apoyo externo debieran prever carteras de financiamiento diferenciadas para los distintos tipos de población. La versión operativa concreta de las sugerencias que siguen, puede variar según el tamaño del proyecto en consideración y la relativa dificultad de solución que cada caso presente.

3.3.1 Identificación y elaboración de proyectos

Este apartado cubre tres tópicos, referentes a normas específicas recomendables y sugerencias para las fases de identificación y elaboración de proyectos para atacar la pobreza rural.

Identificación de proyectos

La etapa de identificación debe indicar cuál es la población meta y prestará atención a tres elementos de suma importancia, a saber:

- a) identificación de las causas de la situación de pobreza y marginación y una exposición clara de cómo y en qué medida se resolverá el problema;
- b) exposición del interés del Gobierno por resolver el problema y de los instrumentos que piensa emplear;

- c) precisión de los mecanismos de participación de los beneficiarios, previstos para su empleo en las etapas siguientes del proceso.

Una vez que se ha identificado la población (2) que se desea promover y las acciones que eventualmente se pueden realizar, es posible redactar un documento de carácter preliminar. En éste se plantearán algunos lineamientos del proyecto, tales como: tipo y cuantía de los posibles beneficiarios, localización geográfica, actividades que se podrían realizar, forma de participación de los beneficiarios en las etapas del proyecto, tipo de apoyo que ofrecerían distintas agencias estatales, idea preliminar sobre el monto de inversiones, explicación de la forma en que, durante la elaboración, se analizará la viabilidad del proyecto, y la parte del costo de elaboración que puede financiarse con fondos externos de preinversión.

La fase de identificación puede resultar en una solicitud más o menos convencional de fondos para elaborar el proyecto. Debe admitirse, sin embargo, algunas posibilidades no convencionales. Por ejemplo: que parte de los fondos de preinversión se dediquen a iniciar el proyecto en alguno de sus aspectos, como experiencia de acción participativa de los beneficiarios.

(2) Ruppecht, E. Basic Needs Information Network, s.f.

- USAID-PERU: The Peruvian Poor. A geographical analysis, (Perú), August 1976.
- La Academia de Centroamérica. Poverty in Costa Rica, Methodological Problems in the Determination of some of its Characteristics. (San José) January 1977.
- USAID. Progress Indicators for Measuring Changes in the Level-of-living in El Salvador (Washington D.C.) Junio 1978
- Fernández, Hugo. Consideraciones Metodológicas sobre Variables Sociales y Planificación del Desarrollo. Reunión Técnica Internacional sobre Utilización de Variables Sociales Rurales en el Proceso de Planificación, 2a., San Salvador, 1974. IICA. Informes de Conferencias, Cursos y Reuniones N° 56. 1974. pp. 49-65.
- Scott, Argalias and McGranahan. The measurement of real progress at the local level: examples from the literature and a Pilot Study. United Nations (Geneva) 1973.

Normas específicas para guiar la identificación y elaboración de proyectos

- a) Precisión de la clientela: los proyectos deben ser orientados a una clientela bien definida. Deberá identificarse claramente la población meta, sus características y necesidades, así como su localización geográfica y las posibles alternativas de solución.

Al poner el acento en el para quién, surge la necesidad de desarrollar una metodología adecuada de identificación de los grupos poblacionales que viven en condiciones de pobreza, para lo cual se proponen algunas indicaciones más adelante, cuando se trata más detalladamente el tema de la metodología de proyectos.

- b) Participación de beneficiarios: los proyectos deben prever claramente la participación de los beneficiarios. La obtención de resultados positivos de los proyectos puede facilitarse a través de esta participación en todas las etapas del proyecto. Esto debe ser reconocido desde el inicio, de tal manera que se desarrollen y se perfeccionen mecanismos para asegurar la participación en el resto de las fases del ciclo del proyecto. Para asegurar esto, habrá que dilucidar fundamentalmente: quiénes participan, en qué participan y cómo participan.
- c) Precisión de objetivos, realismo de metas y adecuación de instrumentos: los proyectos deben exponer claramente qué problema fundamental se trata de resolver y deben indicar qué metas pueden lograrse en un plazo razonable, en función de los instrumentos que puedan emplearse en el sistema económico, social y político en el que se inserta la situación de pobreza y marginación.

- d) Eficacia de la organización intermedia: si se emplea una organización intermedia ya existente, habrá que precisar si ella tiene capacidad institucional suficiente para atender con eficacia a la población meta. Igualmente habrá que examinar la suficiencia de cualquier organización nueva o reorganización que se proponga en el sistema institucional vigente.
- e) Razonabilidad operativa de todo el proceso: las normas precedentes deben interpretarse como requisitos razonables. Ellas no se deben emplear para complicar el proceso, distrayendo recursos técnicos y financieros que deben llegar a la población meta.

Elaboración del Proyecto

El documento preliminar representa las intenciones del Gobierno en torno a la promoción de un conjunto de pobladores rurales que viven en condiciones de pobreza. Para asegurar la viabilidad del proyecto, se necesitan la aceptación y el concurso de los posibles beneficiarios.

El proyecto tiene que analizarse en términos de su viabilidad y capacidad para mejorar las condiciones de vida y trabajo de los beneficiarios, esto implica formular juicios sobre los recursos movilizados y las alternativas instrumentales.

La comprensión de los elementos del análisis de factibilidad por parte de los interesados (beneficiarios y autoridades locales y regionales) es un elemento esencial. En última instancia, ellos decidirán si se incorporan o no al proyecto en base a esta comprensión.

Una vez que se ha logrado tener seguridad sobre las posibilidades de éxito del proyecto, es necesario diseñar los mecanismos de

control y seguimiento (3), de tal manera de poder observar las desviaciones que se presentan en la ejecución del mismo y para tomar las medidas correctivas correspondientes. El análisis de viabilidad culmina con la redacción del documento de proyecto para ser presentado a los organismos de financiamiento.

El análisis del proyecto a la luz de los puntos de vista de los posibles beneficiarios y las condiciones reales de vida y trabajo de los mismos, no es una tarea fácil. Se necesita crear condiciones favorables para el desarrollo de un proceso de participación y organización que facilite el auto-análisis y la toma de decisiones.

Una forma de aumentar la credibilidad de la población sobre sus capacidades para enfrentar las condiciones de pobreza, es realizando actividades para darle una solución a un problema específico, paralela o previamente al análisis de la viabilidad del proceso. La organización de los interesados alrededor de la solución de un problema prioritario y relativamente simple de resolver proporciona una base de acumulación y análisis de experiencias, que los capacita para participar en la toma de decisiones sobre los problemas más complejos que el proyecto puede abordar. Esta forma de capacitación en y para la acción, requiere que en el presupuesto de preinversión se prevean los recursos necesarios para apoyar a los interesados en la ejecución de esas acciones.

La razonabilidad, propuesta como norma específica para guiar todo el proceso, se pone a prueba cuando se trata de compatibilizar la propuesta de participación en el marco de proyectos que involucren

(3) Deboeck, Guido J. "Guidelines for monitoring and evaluation of Rural Development Projects". Agricultural and Rural Development. Un ensayo en esta dirección lo presenta: Veras, Arnoldo; Raidan, Gregorio; Morales V., Rubén y Páez, Gilberto et al. Esquema de Evaluación de Resultados del Proyecto Integrado de Desarrollo Agropecuario del Paraguay. Seminario Internacional sobre Metodología de Evaluación de Proyectos de Desarrollo Agropecuario. Ministerio de Agricultura y Pesca. BID-IICA (Uruguay) 165-190 pp. Febrero 1976.

grandes números de beneficiarios. En efecto, lo que parece un intento simple en el caso de un proyecto relativamente pequeño, no tiene una fácil solución cuando se incrementa el área geográfica de acción, se complica la acción interinstitucional y se incluyen numerosos pobladores rurales. La existencia de este problema amerita crear, probar y analizar el resultado de mecanismos participativos diversos. Debe reconocerse que un significativo porcentaje de la compleja tipología de proyectos para los marginados considera a la participación no sólo como requisito para su éxito, sino también como importante producto destinado a flexibilizar las opciones futuras de la población meta.

3.3.2 Análisis, selección y aprobación de proyectos

Evaluación ex-ante

Este es un tema de importancia más bien metodológica, que puede tener interés especial para algunos organismos de financiamiento.

La evaluación social de proyectos consiste esencialmente en determinar los méritos relativos de una propuesta a la luz de los objetivos que una sociedad en particular sostiene. Esta determinación supone la estimación de los costos y beneficios de un proyecto. Mucho se ha adelantado en este terreno, especialmente a través de aportes técnicos de los organismos del Sistema de Naciones Unidas y del Banco Mundial (4). Operativamente, se plantea la dificultad de utilizar mecanismos de evaluación con precios de eficiencia, a los que debieran

-
- (4) Dillon, John L. *Objetivos Múltiples en la Evaluación ex-ante de Proyectos. Metodología de Evaluación de Proyectos de Desarrollo Agropecuario. Seminario Internacional, Ministerio de Agricultura y Pesca. BID-IICA (Uruguay) 83-106 pp. 1976*
- McGaughey, S.S. *Measurable Investment Criteria for Rural Development Projects. Preliminary Draft, 1978.*
 - Lal, Deepak. *Employment Income Distribution and a Poverty Redressal Index. IBRD. Economic Staff Working Paper #129 (mimeo) Washington D.C. 1972.*
 - United Nations-ONUDI. *Guide to Practical Project Appraisal. Social Benefit Analysis in Developing Countries. New York 1975.*

agregarse ponderaciones que reflejarán preferencias sociales por un segmento especial de la población.

Este desarrollo teórico, con una clara alternativa en mecanismos de evaluación con objetivos múltiples (5) ha alcanzado un nivel que amerita experimentación y prueba de su viabilidad operativa.

Sin perjuicio de la experiencia que debe generarse en el uso de opciones teóricamente bien planteadas, cabe indicar que el problema de pobreza está más escaso de proyectos viables para resolverlo que de indicadores para comparar el mérito de alternativas. Incluso, es concebible que se deban preparar proyectos con metas a corto plazo, para los cuales baste algún uso de relaciones eficacia-costo o aún deba alterarse conceptualmente todo el enfoque prevaleciente de evaluación ex-ante.

Esta sugerencia puede ser particularmente importante si se la vincula a la diferenciación de la cartera de financiamiento para los pobres. Al reconocerse diferentes causas y manifestaciones de pobreza, puede deducirse que distintos estratos poblacionales en diferentes situaciones pueden ameritar distintas mecánicas de evaluación.

La evaluación del proyecto para efecto de su financiamiento debe tomar en cuenta varias limitaciones con que se enfrentan los proyectos de este tipo, tales como: la racionalidad técnico-económica especial que impera a nivel de la población beneficiaria, la naturaleza de los procesos que se pretende impulsar y la marginalidad a que ha estado sometida buena parte de esa población.

Por estar muchos grupos beneficiados con estos proyectos sometidos a una permanente marginalidad, las inversiones hechas a su favor no encuentran las condiciones para su reproducción eficiente, a causa de lo precario del capital social a disposición de la población objetivo del proyecto.

Los grupos poblacionales de interés en este documento, tradicionalmente han aceptado las condiciones económicas, técnicas y sociales

(5) Dillon, John L. Op. cit. supra nota 4 y
McGaughey, S.S. Op. cit. supra nota 4

asociadas a la pobreza, moviéndose en un campo sumamente limitado para la toma de decisiones. Las acciones incluidas en el proyecto tratan de modificar esas condiciones y la posibilidad de rastrear las implicaciones de esas acciones se ve limitada por la poca experiencia y la escasez y deficiencia de la información.

La comprobación de la viabilidad debería exigirse sólo para las primeras etapas del proyecto, dejando para evaluaciones posteriores las siguientes etapas del mismo. La estimación de la viabilidad y rentabilidad de las ulteriores etapas del proyecto es mucho más confiable, en la medida que recoge las experiencias de las primeras etapas, y utiliza variables que ya han sido modificadas por el proyecto y por tanto se conocen algunas de sus reacciones.

Negociación

Uno de los problemas que se presenta en todos los proyectos es la extensión excesiva del período de negociación del financiamiento. Dada la inmediatez de los problemas a solucionar, este hecho repercute negativamente sobre el equipo técnico nacional y en la organización de los beneficiarios, generando frustración y desaliento.

Se propone por lo tanto, incluir dentro de los fondos de preinversión un margen para continuar realizando actividades orientadas a la satisfacción de necesidades inmediatas en el área del proyecto. Esto permitiría mantener la dinámica e interés de los grupos beneficiarios y del equipo del proyecto mientras dura el período de negociación, así como continuar con el proceso de perfeccionamiento de los mecanismos de participación y organización de los beneficiarios, para enfrentar satisfactoriamente la etapa de ejecución del proyecto.

Además se deberá mantener un canal de comunicación expedito entre la organización local del proyecto y el organismo financiero internacional, de tal manera de hacer a los primeros partícipes en la discusión de las posibles modificaciones del proyecto en el transcurso de la negociación.

3.3.3 Condiciones de financiamiento

En este documento se ha señalado que las inversiones de los organismos financieros internacionales en el sector rural han sido cuantiosas y que, en los últimos años, estos organismos han venido reorientando parte de estos recursos hacia los sectores más pobres de la población. Sin embargo, la magnitud y naturaleza del problema rural parece exigir, en principio, un esfuerzo mucho mayor del que se ha venido realizando hasta la fecha.

La canalización de recursos hacia los grupos más deprimidos de la población implica considerar este tipo de proyectos como de naturaleza distinta a los proyectos orientados al conjunto o a otros grupos de la sociedad.

Los fondos destinados al tipo de proyectos propuesto, deben ser utilizados única y exclusivamente para ese fin. Esto implica haber logrado una adecuada identificación de los beneficiarios potenciales y de los problemas que los afectan. También se necesita una clara identificación de la intermediación institucional existente, para lograr que los fondos lleguen efectivamente a los destinatarios.

Se recomienda así mismo una mayor flexibilidad de los proyectos para poder hacer los ajustes necesarios si fuera del caso. Incluso, para permitir la flexibilidad mencionada, pueden admitirse casos que no requieran la explicitación de la combinación de instrumentos, siempre y cuando estén claramente definidos los productos y objetivos del proyecto.

Por su naturaleza, las condiciones de los préstamos para proyectos orientados a la disminución de la pobreza, deben tomar en cuenta, que los períodos de maduración son por lo general más largos y por lo tanto el período de gracia debe ser compatible con este hecho.

3.3.4 Ejecución de los proyectos

Los organismos financieros, los técnicos de esas agencias y pro-

fesionales nacionales, han reconocido discrepancias existentes entre los objetivos explicitados en los documentos del proyecto y los logros derivados de su ejecución.

Son varias las razones que explican las discrepancias entre lo programado y ejecutado en este tipo de proyectos. Entre ellas se destacan: falta de participación de los beneficiarios, inadecuado diseño del proyecto, utilización de tecnología no adecuada, insuficiente comunicación entre beneficiarios y organismos intermedios, etc.

- a) Beneficiarios de los proyectos: resulta generalizada la ausencia de participación de la población objetivo en todo el proceso de toma de decisiones. El hecho que no exista un reconocimiento por parte de la población beneficiaria de cuáles son los problemas que los afectan y las formas de solucionarlos, dificulta a los proyectistas administradores y ejecutores, la consideración de las estrategias más factibles y convenientes.
- b) Diseño: como consecuencia de la falta de participación, el diseño no explicita claramente los pasos a seguir en la ejecución del proyecto, resultando generalmente inadecuado como modelo de decisión para orientar la ejecución.
- c) Tecnología: la selección de una tecnología adecuada comprensible y controlable por los beneficiarios es esencial para la promoción de cambio. Son muchos los casos en que la modernización técnica no ha respondido a la dotación de recursos existentes y no ha considerado la preparación de los beneficiarios para operarlos y mantenerlos.

La aptitud para operar tecnología manual ha sido constatada en promedio en 10 casos por cada uno que contestara negativamente en proyectos tendientes a reducir la marginalidad.

Por otra parte, se ha registrado una aptitud positiva para el manejo de tecnologías de alto nivel de capital en una relación de 1 a 4 del total de los encuestados (6).

Parece plausible plantear que los grupos marginados no estarían inmediatamente en condiciones de adoptar técnicas altamente requirentes en inversión, al menos en los estados iniciales. Esto no implica que se considerarán adecuadas solamente técnicas de bajos requerimientos de capital. Las técnicas sofisticadas pueden ser adecuadas siempre que respondan a una necesidad sentida por la comunidad, sean rentables y su introducción oportuna asegure un beneficio neto actualizado para la comunidad.

- d) Comunicación insuficiente: en la fase de ejecución se ha detectado comunicación deficiente entre los beneficiarios y los organismos intermedios. Esto lleva a que la información disponible no sea adecuada, a veces por no estar la cliente la preparada para ello, en otras ocasiones por problemas asociados a la propia organización intermedia y por último a los problemas derivados de los propios agentes de cambio. En este último caso es conveniente seleccionar a los agentes de cambio (con modalidades, costumbres, idioma, etc.) de acuerdo con el medio; si es posible de la propia comunidad y con experiencia de actividades productivas consideradas. Además, la falta de comunicación está directamente vinculada a la participación de la población meta, ya mencionada.
- e) Ajuste institucional para la ejecución del proyecto: la adecuación de las instituciones es uno de los elementos críticos para alcanzar el éxito en la ejecución de este tipo de proyectos, especialmente cuando se sigue el enfoque de acciones funcionales.

(6) Fundación Interamericana. Ellos saben como... Un Experimento en Asistencia para el Desarrollo. Chicago. Diciembre 1976.

Así, cabe pensar en introducir un ajuste institucional:

- en los organismos de investigación, para que generen tecnología o sistemas de producción ajustados a las necesidades de los pequeños productores agrícolas;
 - en los organismos de asistencia técnica, extensión rural, colonización y reforma agraria, para la identificación y preparación de proyectos de combate a la pobreza, promoción de la organización campesina y social para una mayor participación en las decisiones y acciones de desarrollo y para reducir los costos de provisión de servicios de asistencia técnica y extensión rural;
 - de los organismos de crédito, para reducir los costos de administración del crédito rural y asegurar que éste llegue efectivamente a la población meta;
 - de los organismos de comercialización y abastecimiento, para reducir los costos de provisión de servicios y asegurar el abastecimiento de insumos productivos, la compra anticipada de la producción, la utilización efectiva de los centros de acopio o mercados rurales por la población meta para la concentración de la oferta agrícola, la tipificación y acondicionamiento de la producción y la utilización efectiva de la información de mercado; y para crear, si fuera necesario, canales especiales de distribución para la producción y el abastecimiento de pobres y marginados;
 - de los organismos de educación, para diseñar métodos e instrumentos más eficientes y efectivos de capacitación;
 - de los organismos de planificación, para la definición de políticas y formulación de programas de combate a la pobreza.
- f) Capacidad gerencial de la unidad ejecutora: corresponde de-
finir claramente las funciones gerenciales que se requieren

(planificar y programar, seguimiento e información, evaluar, organizar y coordinar, promover y capacitar) y capacitar a la unidad ejecutora en dichas funciones de acuerdo con las necesidades del proyecto.

3.3.5 Administración de los recursos externos

Uno de los aspectos claves para lograr resultados positivos con el tipo de proyectos propuesto es asegurar que los recursos se utilicen efectivamente para acciones que beneficien a la población objetivo.

Existe una serie de condiciones para lograr agilidad y rapidez en la toma de decisiones relacionadas con la administración de los reursos externos: a) la creación de organizaciones intermedias con estrecha vinculación a los beneficiados (hacia abajo) y a los organismos planificadores y ejecutores a nivel de gobierno central (hacia arriba); estas organizaciones serían las encargadas de manejar los fondos y hacer los desembolsos sujetos a rendición de cuentas ante el organismo contralor a nivel de país; b) el desembolso de los fondos deberá estar sujeto al logro de metas en períodos relativamente cortos, lo que facilitaría por lo demás una evaluación efectiva sobre la marcha del proyecto, facilitando las acciones de seguimiento del mismo; c) si fuese el caso, las agencias financieras podrían pensar en aprobar préstamos con un volúmen bajo de recursos financieros, pero con reglas operativas más flexibles, por ejemplo en la aprobación de desembolsos por los bancos; d) ya se hizo énfasis sobre la posibilidad de diferenciar carteras, y destinando una exclusivamente a mejorar las condiciones de vida de la población rural marginada, en el entendido de que este tipo de proyectos no compiten con el resto de los proyectos orientados hacia el área rural, cuyos beneficios recaen fundamentalmente sobre otros segmentos de su población (v.gr. la agricultura comercial); e) en el caso de que a algunas agencias por razones de política institucional o de funcionalidad, no les sea posible destinar fondos que beneficien fundamentalmente a la población rural marginada, cabe la posibilidad de plantear especializaciones por clientela a nivel de los organismos de la comunidad internacional.

3.3.6 Evaluación ex-post

La variedad de propuestas de cambio de enfoque y de instrumentos que se han ido sugiriendo como discusión a lo largo de este documento, hace que deba asignarse una importancia fundamental a evaluar el resultado de estas propuestas en su limitada aplicación actual, y en la aplicación futura.

Cada proyecto que se elabora preverá las metas a ser alcanzadas y la periodicidad y forma en que el logro de estas metas será evaluado, pero todos le darán especial atención a la evaluación de los resultados que el proyecto tenga en términos del bienestar alcanzado por la población objetivo. A este efecto es importante que los proyectos prevean cómo han de resultar en el futuro en una ampliación de oportunidades para los sectores marginados en el área rural.

Sin perjuicio de la importancia de la evaluación que se proponga a nivel de cada proyecto, la diversidad de enfoques e instrumentos a utilizarse requieren que su empleo se programe con el propósito de efectuar una evaluación coordinada entre instituciones. El intercambio de experiencias que se propone con ésto, constituye el tema de la siguiente sección del presente capítulo.

3.4 Propuesta de acción coordinada

En el presente documento se ha puesto especial énfasis en reconocer como necesaria la variedad de enfoques e instrumental asociado a los proyectos de ataque a la pobreza. Incluso, con base en ésto, se sugirió analizar la posibilidad de diferenciar las carteras de financiamiento externo, a efectos de garantizar apoyo también a sectores cuyos problemas sean de solución particularmente difícil.

La variedad de proyectos posibles, aunque restringida por la recomendación de exigir en todos los casos la presencia de los requisitos que se propusieron como condiciones necesarias, es muy grande. Parte de esta variedad será de enfoque en función de circunstancias económicas, sociales, políticas y doctrinarias. Y parte de ella se

deberá a la necesidad de probar instrumentos no convencionales, o adaptar algunos conocidos, con un criterio necesariamente pragmático.

En vista de esta diversidad y en atención al carácter exploratorio en el diseño y aplicación de algunos instrumentos, se recomienda crear un mecanismo permanente de generación de ideas y seguimiento y evaluación de experiencias, de interés común asociado a la puesta en práctica de proyectos de ataque a la pobreza. Se sugiere que los organismos interesados prevean la constitución de un equipo permanente que actuaría como evaluador de algunas experiencias y organizaría el diálogo interinstitucional para el intercambio de información en la materia.

Debiera dotarse a este equipo de un programa concreto de acción, basado en proyectos en ejecución, y preverse la periódica evaluación de sus logros. La experiencia internacional ya reunida y a reunirse podría así integrarse en un esquema recuperador de conocimientos que hoy tienden a diluirse en técnicos u organismos aislados. Más aún, la existencia de este equipo debiera estimular el surgimiento de nuevas aproximaciones instrumentales para resolver la pobreza.

Asimismo, para aprovechar adecuadamente el conocimiento acumulado como resultado del intercambio de información y de la evaluación de los proyectos realizados o en fase adelantada de ejecución, se recomienda que el equipo técnico interinstitucional preste asistencia técnica en la formulación de políticas y programas de combate a la pobreza y en el diseño y la ejecución de proyectos de nuevo estilo a los países interesados.

Como propuesta preliminar de temas para los que pudiera preverse una evaluación coordinada, se resumen algunos que han sido discutidos a lo largo de este documento, así se ha sugerido:

- a) Establecer los requisitos mínimos que deben satisfacer los proyectos de nuevo estilo para asegurar que los recursos asignados lleguen a la población meta;
- b) abrir carteras de financiamiento en condiciones de administración que varíen con base en el reconocimiento de que la pobreza

no es un hecho homogéneo y no todos los beneficiarios pueden enfrentarse con criterios usuales de rentabilidad;

- c) explorar diversas formas de garantizar la participación de los beneficiarios, incluyendo el posible uso de fondos de pre inversión para generar experiencias participativas;
- d) pensar en formas de elaborar proyectos con metas alcanzables en etapas cortas y alterar en consecuencia los mecanismos usuales de evaluación;
- e) probar la utilidad de mecanismos destinados a crear y organizar servicios de asistencia en función de una clientela diferenciada según sus necesidades y posibilidades;
- f) explorar la organización de procesamientos adicionales a la producción primaria exportable, con atención al problema de la pobreza y con miras a la generación de empleo;
- g) en el mejoramiento de los sistemas de distribución de alimentos, realizar aquellas reformas de mercado que beneficien a los grupos de la población de más bajos niveles de ingreso;
- h) diseñar proyectos de colonización que permitan una ocupación ordenada de la frontera agrícola, probando técnicas de manejo adecuado de los ecosistemas tropicales y de las regiones áridas y semiáridas;
- i) investigar las posibilidades de llegar a una tipificación de empresas agrícolas y de pobres y marginados que permita lograr una mejor organización y una más eficiente prestación de los servicios que aquellos requieren;
- j) promover la creación de empresas asociativas de producción;
- k) sistematizar y evaluar experiencias de reforma agraria.

El apoyo de este grupo a los países para la formulación de políticas y programas, y para el diseño y ejecución de proyectos en los que se recoja experiencia sistemática en materia de desarrollo rural y combate a la pobreza, puede transformarse en un ingrediente crítico para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe en la década de 1980.

A P E N D I C E

Cuadro N° 1 (1)

Banco Mundial: Préstamos para el Desarrollo Agrícola

1972/1973	1978 (millones)	Porcentaje
México	1.045	46
Brasil	495	22
Argentina	165	7
Colombia	157	6

Cuadro N° 2 (2)

Composición Sectorial del Crédito del Banco Mundial
(Participación porcentual)

	Ejercicio 67	Ejercicio 77
Infraestructura		
Comunicaciones	3.6	2.0
Energía	29.7	13.5
Transporte	21.2	14.8
Sub-total	<u>54.5</u>	<u>30.3</u>
Sectores Económicos		
Agricultura	7.7	32.7
(Del cual: Desarrollo Rural)	(-)	(20.6)
Industria <u>a/</u>	11.9	21.1
Turismo	(-)	1.4
Sub-total	<u>19.6</u>	<u>55.2</u>
Sectores Sociales		
Educación	4.6	4.1
Población	-	0.5
Urbanización	-	2.2
Abastecimiento de agua	0.1	4.3
Nutrición	-	0.2
Sub-total	<u>4.7</u>	<u>11.2</u>
Otros (incluye préstamos para pro- gramas)	<u>21.2</u>	<u>3.3</u>
TOTAL	100.0	100.0

(1) Banco Mundial. Informes Anuales del Banco Mundial 1972/1973 y 1978.
(Washington D.C.)

(2) Ul Haq, Mahbub. El Banco Mundial y el Mundo Más Pobre. Finanzas
y Desarrollo (Washington) 15(2):14 junio 1978

a/ incluye proyectos industriales y desarrollo industrial.

Cuadro N° 3

**Composición Sectorial del Crédito del BID
(Participación Porcentual) (3)**

	Ejercicio 1972	Ejercicio 1977
Infraestructura		
Transporte y comunicaciones	15.4	8
Energía eléctrica	<u>28.9</u>	<u>23</u>
Sub-total	44.3	31
Sectores Económicos		
Agricultura	16.1	20
Industria y Minería	19.8	24
Turismo	<u>0.1</u>	<u>2</u>
Sub-total	36.0	46
Sectores Sociales		
Educación	3.6	5
Desarrollo Urbano y Vivienda	5.5	2
Agua Potable y Alcantarrillado	<u>7.6</u>	<u>13</u> a/
Sub-total	16.7	20
Otros	<u>3</u>	<u>3</u>
TOTAL	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

(3) BID. Informes Anuales del Banco Interamericano de Desarrollo 1972 y 1977. (Washington D.C.)

a/ Este rubro lo llama el Banco en 1977 "Saneamiento", pero incluye el abastecimiento de agua potable y los servicios de alcantarrillado.

Cuadros Nos. 4 y 5 (4)

Porcentaje de Fondos que Benefician Directamente a los Pobres - BID

1972

<u>Tipo de préstamo</u>	Beneficios directos a pobres (Porcentaje del Total)				Totales
	(1) Ninguno	(2) Marginal	(3) Signifi- cativo	(4) Predomi- nante	
Capital Ordinario (Duro)	38%	18%	0%	5%	56%
Fondo de Operaciones Especiales (Suave)	7%	8%	18%	11%	44%
Totales	45%	21%	18%	16%	100%

Porcentajes combinados: (1) y (2) = 66% (3) y (4) = 34%

1977

Tipo de Préstamo	Beneficios Directos a Pobres (Porcentaje del Total)				<u>Totales</u>
	(1)	(2)	(3)	(4)	
Capital Ordinario (Duro)	25%	25%	6%	9%	65%
Fondo de Operaciones Especiales (Suave)	2%	5%	23%	5%	35%
Totales	27%	30%	29%	14%	100%

(4) House of Representatives. Foreign Assistance and Related Agencies Appropriations for 1979. Hearings before a Subcommittee of the Committee of Appropriations, Ninety-Fifth Congress (Washington D.C.) CRS-170 p.

Cuadros 6 y 7 (5)

Asignaciones por Sector - BID
(Porcentaje del Total)1972

<u>Sector</u>	Beneficios Directos a Pobres				Totales
	(1) Ninguno	(2) Marginal	(3) Signifi- cativo	(4) Predomi- nante	
Agricultura	0%	0%	6%	10%	16%
Industria y Minería	20%	2%	0%	0%	22%
Energía Eléctrica	10%	15%	5%	0%	30%
Transporte y Comunicación	14%	0%	0%	0%	14%
Saneamiento	0%	1%	6%	0%	7%
Desarrollo Urbano	0%	0%	0%	6%	6%
Educación	0%	3%	1%	0%	4%
Preinversión	1%	0%	0%	0%	1%
Financiam. de Exportac.	*	0%	0%	0%	*
Totales	45%	21%	18%	16%	100%

* Menos de 1%

Asignaciones por Sector - BID
(Porcentaje del total)1977

<u>Sector</u>	Beneficios Directos a Pobres				Totales
	(1)	(2)	(3)	(4)	
Agricultura	0	5%	6%	10%	21%
Industria y Minería	17%	7%	0	0	23%
Energía Eléctrica	4%	8%	7%	0	19%
Transporte y Comunicación	0	9%	3%	0	12%
Saneamiento	0	*	12%	2%	14%
Desarrollo Urbano	0	0	0	2%	2%
Educación	2%	1%	2%	0	5%
Preinversión	1%	0	0	0	1%
Financ. de Exportac.	*	0	0	0	*
Turismo	2%	0	0	0	2%
Varios	1%	0	*	0	1%
Totales	27%	30%	30%	14%	100%

(5) House of representatives. Op. cit. supra nota 4 CRS-180p.

Cuadros Nos. 8 y 9 (6)

Asignaciones por Sector - BID

(porcentaje de Asignaciones Totales por Sector)

1972

Beneficios Directos a Pobres

Sector	(1)	(2)	(3)	(4)	Totales
	<u>Ninguno</u>	<u>Margi nal</u>	<u>Signifi cativo</u>	<u>Predomi nante</u>	
Agricultura	0%	0%	39%	61%	100%
Industria y Minería	92%	8%	0	0	100%
Energía Eléctrica	34%	51%	15%	0	100%
Transporte y Comunicación	100%	0	0	0	100%
Saneamiento	0	16%	84%	0	100%
Desarrollo Urbano	0	0	0	100%	100%
Educación	0	79%	21%	0	100%
Preinversión	100%	0	0	0	100%
Financiamiento de Export.	100%	0	0	0	100%

1977

Beneficios Directos a Pobres - BID

<u>Sector</u>	(1)	(2)	(3)	(4)	Totales
Agricultura	0%	23%	29%	48%	100%
Industria y Minería	72%	28%	0	0	100%
Energía Eléctrica	21%	43%	36%	0	100%
Transporte y Comunicación	0	76%	24%	0	100%
Saneamiento	0	2%	87%	11%	100%
Desarrollo Urbano	0	0	0	100%	100%
Educación	47%	17%	36%	0	100%
Preinversión	100%	0	0	0	100%
Créditos para Exportac.	100%	0	0	0	100%
Turismo	100%	0	0	0	100%
Otros	71%	0	29%	0	100%

(6) House of Representatives. Op. cit. supra nota (4) CRS 181 p.

Cuadro No. 10

Evaluación de los Proyectos de la AID y su Compatibilidad
con la Nueva Orientación (7)

Apreciación	Porcentaje de Proyectos en cada categoría			
	Año Fiscal 1970	Año Fiscal 1973	Año Fiscal 1975	Año Fiscal 1977
Compatible (4)	8	9	26	32
Inconsistencias Menores (3)	16	19	34	28
Inconsistencia Parcial (2)	17	35	19	23
Inconsistencia Mayor (1)	27	17	12	13
Conflicto Di- recto (0)	32	21	9	4
Apreciación Pro- medio (Máxi- mo: 4.0)	1.4	1.8	2.6	2.7

Los ejemplos incluyen solamente aquellos proyectos de US\$ 1 millón o más.

(7) Fuente: Posterman, R.L./Taylor, C.A.: "Grading Bureaucratic Compliance: A Briefing Paper on AID's Fiscal year 1977. Presentation to Congress". (Unpublished) March, 1976.. Citado por "Bilateral Development Assistance: Background and Options", The Congress of the United States Congressional Budget Office.

BIBLIOGRAFIA*

(La) ACADEMIA DE CENTROAMERICA. Poverty in Costa Rica, Methodological Problems in the Determination of Some of its Characteristics. (San José) January 1977.

AGUIRRE, J.A. La Regionalización Agrícola, Métodos, Usos y Problemas. In Seminario Nacional sobre Zonificación Ecológica de Cultivos y Regionalización Agrícola en Honduras, Tegucigalpa, 1973. s.l., 1973. 34 p.

_____. Evaluación Económica y Financiera de Proyectos de Inversiones Agropecuarias. In Curso sobre Preparación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Agrícola, Tegucigalpa, 1976. Material Didáctico. Tegucigalpa, Oficina del IICA en Honduras. 1976. v.2, pp. 1-66.

_____. Evaluación Económica y Financiera de Inversiones Agropecuarias; Manual de Instrucción Programada. Managua, Oficina del IICA en Nicaragua, 1976. 146 p.

AID. Progress Indicators for Measuring Changes in the Level of Living in El Salvador. Junio 1978

_____. Socio-Economic Performance Criteria for Development. A Report on the Assessment of Commitment and Progress submitted by the U.S.A Agency for International Development Pursuant to Section 102 (d) of the Foreign Assistance Act, Washington D.C. February 1977.

_____. The Peruvian Poor, A Geographical Analysis. Lima, August 1976.

AIF. AIF, Asociación Internacional de Fomento. Washington D.C. Abril de 1977.

ANSORENA, I. Concepto de Desarrollo Rural. In Seminario Nacional de Desarrollo Rural para Funcionarios Gubernamentales del Sector Agrícola, Panamá, 1971. Memoria. Panamá, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Comisión de Reforma Agraria, Instituto de Fomento Económico e IICA, Dirección Regional para la Zona Norte, 1971. 10 p.

ANSTEE, Margaret. Reflexiones sobre la Cooperación Técnica Internacional para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe. La Cooperación Técnica Internacional para el Desarrollo Rural de América Latina y el Caribe. Mesa Redonda del Consejo Técnico Consultivo. Vigésima Primera Reunión, IICA. Washington D.C. Mayo de 1976.

* Constituye la bibliografía consultada, no necesariamente citada en el documento y que sirvió como marco de referencia fundamental para la elaboración del mismo.

ARAUJO, J.E.G. Algunas Consideraciones sobre el Origen de la Agricultura y su Papel en el Desarrollo. IICA-CIRA, Material Didáctico No. 16. 1968. 16p.

_____. Desenvolvimiento Rural e a Universidade. IICA-CIRA Mimeografiado No. 106. 1968. 11p.

_____. La Acción de la Banca de Fomento en la Adopción de Tecnologías Adecuadas y su Impacto sobre el Empleo. ALIDE. Novena Reunión Ordinaria de la Asamblea General. Santo Domingo 3-6 abril 1979.

_____. La Agricultura en la Década de los Setenta. Desarrollo Rural en las Américas (Colombia) 3(2):5-12. 1971.

_____. Una Opción Humanista en el Desarrollo Rural de América. Desarrollo Institucional No. 1. 1974. 233 p.

_____. El Desarrollo Rural Regional. Desarrollo Rural en las Américas (Costa Rica) 8(20):101-109. 1976.

_____. El Desarrollo Rural Regional. San José, Costa Rica, IICA.

_____. La Empresa Comunitaria, San José, Costa Rica, IICA-1975.

_____. La Crisis Mundial de Alimentos. Desarrollo Agropecuario e Industrial (Costa Rica) 3(13):105-106, 108. 1975.

_____. El Recurso Tierra en el Desarrollo de América Latina. In Seminario Internacional de Cooperación, Extensión y Desarrollo, Santo Domingo. República Dominicana, 1974. Informe Final. Santo Domingo, Secretaría de Estado de Agricultura, 1975. pp. 123-133.

_____. La Reforma Agraria y la Empresa Comunitaria; Hacia una Sistemática en el Proceso Reformista Latinoamericano. Desarrollo Rural en las Américas (Colombia) 2(3):193-206. 1970.

_____. El Planeamiento de la Reforma Agraria; Instrumento que Racionaliza la política del Desarrollo Rural. Desarrollo Rural en las Américas (Colombia) 3(1):27-38. 1971.

- ARAUJO, J.E.G. La Reforma Agraria como Instrumento de Desarrollo Humanista en Centroamérica (Resumen). In Reunión de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano, 7a. San Salvador, 1972. Memoria. San Salvador, Instituto de Colonización Rural e IICA, Dirección Regional para la Zona Norte, 1972. pp. 44-45.
- _____. La Reforma Agraria en la Década de los Setenta. Desarrollo Rural en las Américas (Colombia) 4(2):125-131. 1972.
- _____. Las Empresas Comunitarias como Alternativas de Estructuración Socio-Económica. In Reunión Latinoamericana de Fito-tecnia., 9a., Panamá, 1974. Memoria Preliminar. Panamá, ALAF 1974. pp. IV.D.I-IV.D.7.
- _____. La Reforma Agraria no se Acaba en la Relación Hombre-Tierra. Desarrollo Rural en las Américas (Costa Rica) 6(3): 96-98. 1974.
- _____. y FRANCO, A. Algunas Políticas Agrarias que pueden Retardar el Crecimiento Poblacional Urbano. Desarrollo Rural en las Américas (Costa Rica) 7(2):101-106. 1975.
- _____. y OLIART, F. Community Enterprise and Agrarian Reform in Latin America. KIDMA, Israel Journal of Development No. 4 1974.
- ASTORI, Danilo. Algunas Interpretaciones sobre el Proceso Económico de la Agricultura en América Latina. Roma. FAO. 1978.
- BELTRAN, S., L.R. La Revolución Verde y el Desarrollo Rural Latinoamericano. Bogotá, IICA-CIRA, 1971. 37 p.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. Quince Años de Actividades, 1960-1974. Washington D.C.
- _____. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1977. Washington D.C.
- _____. La Participación del Banco en el Desarrollo Agropecuario de América Latina. Washington D.C. 1976.
- _____. El Banco Interamericano de Desarrollo (Washington D.C.) s.f. pp. 5-6.
- _____. Propuesta para un Acuerdo de los Recursos del BID. Informe a la Asamblea de Gobernadores. Diciembre 1978.

BID. Colaboración Internacional con el Mundo en Desarrollo pide Antonio Ortiz Mena. Noticias del BID (Washington D.C.) 4(4):8 Mayo 1977

_____. Más de 700 Servicios de Salud en Areas Rurales Financió el BID 4(10): 4 Diciembre 1977.

BANCO MUNDIAL. El Banco Mundial, Abril 1976. Washington D.C.

_____. Desarrollo Rural. Documento de Política Sectorial. Washington D.C. 1975.

_____. Informes Anuales 1968-1977. Washington D.C.

_____. Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1978. Washington D.C. 1978.

_____. Normas y Operaciones. Washington D.C. Diciembre de 1974.

_____. World Economic and Social Indicators. Washington D.C. 1978.

BARAHONA, Francisco. Reforma Agraria y Organización Campesina. Estudios Sociales Centroamericanos. Costa Rica, Enero-Abril 1979. p. 212.

BARAN, P.A. El Concepto de Excedente Económico. IICA-CIRA. Material Didáctico No. 162. 1971. 31 p.

BARRACLOUGH, Solon and DOMIKE, Arthur. Agrarian Structure in Latin América. Madison, Wisc. University of Wisconsin, Land Tenure Center. November 1966.

BAUM, Warren C. The World Bank Project Cycle. Finance and Development Washington D.C. 15(4):10-17. Washington D.C. 1978.

BOUVIER y MATURANA. El Empleo Agrícola en América Latina. PREALC 1973 p. 11.

BROWN, Gilbert y BURKI, Shahid Javed. Sector Policies and Linkages in Meeting Basic Needs. Washington D.C. Febrero 1978.

CARRERA ANDRADE, H. Referencia de los Esquemas de Clase sobre Planificación Regional. In Seminario Interamericano de Programación de Extensión Rural y Crédito Agropecuario, Bogotá, 1971. Conferencias y Documentos. Bogotá, IICA-CIRA, 1971. 29p.

CASTILLO, C.M., SOLA, F. de, GIMENEZ LANDINEZ, V., OLCESE, O. y ZAPPI, C. Factores Prioritarios que afectan el Desarrollo Agropecuario de América Latina. Desarrollo Rural en las Américas (Colombia) 1(2):117-120. 1969.

CENTO. CENTO Seminar on Integrated Rural Development. Islamabad, 1975.

CEPAL. Distribución del Ingreso en América Latina (Chile) Citado por: Van Binsburger, Albert. La Contribución de los Pequeños Agricultores y Trabajadores Rurales a la Producción de Alimentos y al Desarrollo en América Latina, FAO, Reforma Agraria (Roma) No. 1: 19. 1977.

_____. The Economic and Social Development and External Relations of Latin America. Guatemala. Marzo 1977.

CEPAL/FAO. Aprovechamiento del Potencial Productivo de Alimentos en América Latina (LARC/76/5). Enero 1976.

_____. Desarrollo Social Rural en América Latina. Montevideo, Agosto 1978.

_____. La Situación y la Evolución de la Agricultura y la Alimentación en América Latina. CEPAL Boletín Económico de América Latina No. 1 y 2:100. 1974.

CHAMBERS, Robert. Managing Rural Development. Ideas and Experience from East Africa. Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala. 1977

CHAPARRO, Alvaro. Participación de las Organizaciones de Trabajadores Rurales en el Desarrollo de la Agricultura y de la Vida Rural en América Latina. FAO, Reforma Agraria No. 2:66. 1976.

CHRISTOFFERSEN, Leif. E. The Bank and Rural Poverty. Finance and Development 15(4):18-22. Washington D.C. 1978.

CICLO DE ADIESTRAMIENTO EN PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS DE DESARROLLO AGRICOLA, Guatemala, 1973-74. Modelo para explotación de Finca Cooperativa. Guatemala, IICA, Dirección Regional para la Zona Norte, BID y Consejo Nacional de Planificación Económica, 1974 p. irr.

COHAN, H., LAFFITE, V. y SECCO, J. El Tratamiento del Riesgo y de la Incertidumbre en la Evaluación de Proyectos. Montevideo, IICA, Dirección Regional para la Zona Sur, y Dirección de Investigaciones Económicas Agropecuarias, 1976.

CLIFFORD, R.A. Las Variables sociales en la Planificación para el Desarrollo Rural (S.1) IICA, 1976. 16p.

CORPORACION FINANCIERA INTERNACIONAL. Informes Anuales.

DAINES, Samuel E. Small Farm Credit and Rural Poverty in Developing Countries: A Review of Issues, Available Analysis and the Evaluated Experience of Major International Development Agencies. (Estudio Preparado para Cooperativa de Desarrollo Agrícola Internacional) Washington D.C. Diciembre 1975.

- DEBOECK, Guido J. "Guidelines for Monitoring and Evaluation of Rural Development Projects". *Agricultural and Rural Development*.
- DEVRONOWSKI, Jan. *Poverty, Its Meaning and Measurement. Development and Change (The Hague)* 8(4):192-200. 1977.
- DILLON, John L. *Objetivos Múltiples en la Evaluación Ex-ante de Proyectos. Metodología de Evaluación de Proyectos de Desarrollo Agropecuario. Seminario Internacional, Ministerio de Agricultura y Pesca. BID-IICA, (Uruguay)* 83-106 pp.
- DONALD, Gordon. *Credit for Small Farmers in Developing Countries. Boulder, Colorado.* 1976.
- ESMAN, Multon J. et. al. *The Landless and Near-landless in Developing Countries. Rural Development Committee, Center for International Studies, Cornell University.*
- FEBRES, A. *Planificación a Nivel de la Unidad de Producción. In Ciclo de Adiestramiento en Preparación y Evaluación de Proyectos Agrícolas. La Paz, Bolivia, 1976. Material Didáctico. La Paz IICA, Dirección Regional para la Zona Andina, BID, 1976. V.1. pp. 1-102.*
- FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY. *Report Submitted by the Federal Republic of Germany to the World Conference on Agrarian Reform and Rural Development. Rome 12-21 July 1979.*
- FERNANDEZ, H. *Consideraciones Metodológicas sobre Variables Sociales y Planificación del Desarrollo. In Reunión Técnica Internacional sobre Utilización de Variables Sociales Rurales en el Proceso de Planificación, 2a., San Salvador, 1974. IICA. Informes de Conferencias, Cursos y Reuniones No. 56. 1974. pp. 49-65.*
- _____. *Elementos Principales para la Determinación de la Distribución del Ingreso Social Vigente y Deseable. In Ciclo de Adiestramiento en Preparación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Agrícola, Guatemala, 1973. Material Didáctico. Guatemala IICA, Dirección Regional para la Zona Norte, BID, Consejo Nacional de Planificación Económica, 1975. v.2, pp. 1-12.*
- FIDA. *Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Roma, Diciembre 1977*
- FIGUEROA IBARRA, Carlos. *Acerca del Proletariado Rural en Guatemala. En "Revista Economía". Universidad de San Carlos de Guatemala, Oct.-Dic. 1977.*
- FLORES QUIROS, L. *Empresa Asociativa y Colonización; Sentido y Alcances de la Programación Social en Programas de Colonización. In Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria, 5a., Asunción, 1974. Documentos IICA. Informes de Conferencias, Cursos y Reuniones No. 53. pp. 3.31-3.3.21.*

- FLORES QUIROS, L. La Empresa Comunitaria y la Participación Campesina. Desarrollo Rural en las Américas (Costa Rica) 6(3):77-95. 1974.
- FORD FOUNDATION. Working Against Hunger. New York. February 1978.
- FRANCO. A. Desarrollo Institucional y Situación de Organismos Agrícolas en Algunos Países de América Latina. Desarrollo Rural en las Américas (Costa Rica) 7(3):237. 1975.
- FRANCO, Rolando. Marginalidad y Pobreza Urbana en América Latina: Algunas Consideraciones. En "Nueva Sociedad" No. 30, Mayo-Junio 1977.
- FUNDACION DAG HAMMARSKJOLD. ¿Qué Hacer? ONU. 1975.
- FUNDACION INTERAMERICANA. Elos saben como... un Experimento en Asistencia para el Desarrollo. Chicago. Diciembre 1976.
- GONZALEZ. T.B. y CHIESA, R. Caracterización de Unidades de Producción (Análisis). In Seminario sobre Métodos y Problemas en Tipificación de Empresas Agropecuarias, Montevideo, 1975 Trabajos. Edit. por H.E. Cohan. IICA. Informes de Conferencias, Cursos y Reuniones No. 92. 1975. p. irr.
- GRIFFIN, Keith. Increasing Poverty and Changing Ideas about Development Strategies. Development and Change, 8(1977). Trabajo preparado para la Conferencia sobre Distribución, Pobreza y Desarrollo. Bogotá, Colombia, 2-4 junio 1977.
- HEADY, Earls O. y Whiting, Larry R. (Ed.) Externalities in the Transformation of Agriculture: Distribution of Benefits and Costs from Development. Iowa State University Press. Ames. 1975.
- HICKS, Norman y Streeten, Paul. Indicators of Development, The Search for a Basic Needs Yardstick. Banco Mundial, Washington D.C. April 1978.
- HOLLIS, Chenery et. al. Redistribution with Growth. London. Oxford University Press. 1974.
- IICA. Venciendo las Limitaciones a la Producción del Pequeño Agricultor. International Development Research Centre. Ottawa, Canada Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Bogotá Colombia, Dic. 1975.
- IICA-CIID. Experiencias en Desarrollo Rural. Bogotá, Colombia 1975
- IICA. Reunión Técnica sobre Tipificación de Empresas Agropecuarias. Serie de Informes de Conferencias, Cursos y Reuniones No. 136. Montevideo. Mayo 1977.

- IICA. Seminario sobre Métodos y Problemas en Tipificación de Empresas Agropecuarias. Serie de Informes de Conferencias, Cursos y Reuniones No. 92. Montevideo, Diciembre de 1975.
- _____. Informe Anual 1975 (Costa Rica) 18p.
- _____. Plan General, Serie de Documentos Oficiales No. 1 p. 5
- _____. Plan Indicativo de Mediano Plazo. Serie de Documentos Oficiales No. 15 pp. 31-68.
- IICA/CIRA. La Aceleración del Desarrollo Agrícola. Mimeografiado No. 124. 1969.
- IICA. Ministerio de Agricultura del Perú. Centro Nacional de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria. Curso Taller sobre Organización de Empresas Comunitarias Campesinas. Lima, 1975.
- _____. Una Proyección del Desarrollo Rural Humanista; Informe 1976. San José. Costa Rica, 1976. 67p.
- IICA/OEA. Proyecto de Desarrollo Agropecuario de las Áreas Fronterizas. Honduras, junio de 1977. Diagnóstico Preliminar sobre las Condiciones Socio-económicas de los Municipios de Cabafias, Santa Elena y Yorulu, Dept. La Paz.
- ILPES. Guía para la Presentación de Proyectos. Siglo XXI. México 1977.
- _____. La Planificación del Desarrollo Agropecuario. Vol. 2 1977.
- INGLE, Marcus. A Review of Developing Countries, Donor Countries and Multi-lateral Assistance Organizations. Program Implementation Policies. AID. Abril 1978.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. Participation of the Bank in the Development of Agriculture in Latin America. Washington D.C. April 1978.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Employment Growth and Basic Needs, a one-world Problem. New York. 1977.
- KAMISNKY, M. "La Pobreza en América Latina: Análisis Cuantitativo Comparativo Multivariante con Indicadores Sintéticos Alternativos. Brasil, Chile, Costa Rica, México". CIDES-CIENES. Versión Preliminar. Buenos Aires, Marzo de 1979.
- KIRSCH, H. El Empleo y Aprovechamiento de los Recursos Humanos en América Latina. Boletín Económico de América Latina 18(1 y 2): 53. 1973.

- KLONGAN, Gerald E. et. al. Social Indicators for Rural Development: Strategies and Approaches. A Progress Report. Iowa State University. November 1976.
- KRIESBERG, Martin. International Organizations and Agricultural Development. Economic Research Service, USDA Foreign Agricultural Report No. 131. Washington D.C. Mayo 1977.
- KUNERT, Haral. Criterios para la Evaluación de los Programas de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. FAO, Reforma Agraria No. 1 1976.
- LA SITUACION y Evolución de la Agricultura y la Alimentación en América Latina. Desarrollo Rural en las Américas (Costa Rica) 6(3):5-43.
- LAL, Deepak. Employment Income Distribution and a Poverty Redressal Index. IBRD. Economic Staff Working Paper No. 129 (mimeo) Washington D.C. 1972.
- LEDERMAN, Esteban. Los Recursos Humanos en el Desarrollo de América Latina. ILPES. Cuadernos del ILPES. Serie No. 9. p. 36. 1971.
- LELE, Uma. Designing Rural Development Programs: Lessons from Past Experience in Africa. Economic Development and Cultural Change Vol. 24, No. 2, January 1976.
- LEONTIEF, Wassily et. al. The Future of the World Economy: A United Nations Study. New York, Oxford Press. 1977.
- LIBOREIRO, E.S. Análisis de Estrategias para el Desarrollo Rural en Latinoamérica. Bogotá, Colombia. IICA, 1977.
- _____. Criterios para determinar Modalidades más Apropia-
das de Organización. Bogotá. Representación del IICA en Co-
lombia. 1976.
- _____. Metodología Tentativa para la Evaluación de Empresas
Comunitarias Campesinas. Curso-Taller sobre Evaluación de Em-
presas Comunitarias Campesinas. IICA-OEA. Bogotá. 1976. 24 p.
- _____. Metodología para la Identificación de Proyectos
Basados en el Empleo de Recursos Naturales y Mano de Obra no Ple-
namente Utilizada, para la Producción de Bienes y Servicios cuya
Necesidad y/o Demanda se encuentre Insatisfecha. Guatemala, IICA,
Dirección Regional para la Zona Norte. 1976. 20p.
- LITTLE, I.M. y MIRRLESS, J.A. Project Appraisal and Planning for
Developing Countries. New York. 1974.

- LOPEZ, N.J. y PRIENDRICH, O. Algunos Conceptos Básicos sobre Asistencia Técnica. IICA-CIRA. Material Didáctico No. 140. 14p.
- LOPEZ, N. Planificación a Nivel de la Unidad de Producción. Bogotá Oficina del IICA en Colombia, 1975-76.
- MACDONALD, M.H. La Planificación Agropecuaria y su Papel en el Desarrollo. In Reunión de Jefes de Planificación del Sector Agropecuario, 1a., Lima 1971. Informe. Lima. IICA, Dirección Regional para la Zona Andina y Ministerio de Agricultura del Perú. 1971. pp. 70-76.
- MARULL, J.D. Desarrollo Rural en América Latina. Desarrollo Rural en las Américas (Costa Rica) 7(2):128. 1976.
- _____. Desarrollo Rural en América Latina. Desarrollo Rural en las Américas (Costa Rica) 8(2):125-136. 1976.
- MARZOCCA, A. A Recent Experience in International Technical Cooperation: The IICA/EMBRAPA Contract. In Panel on Institutional Innovation for Development in Latin America, Chicago, Ill. 1975 Brasilia, 1975.
- MAY. Jacques M. y McLELLAN, Donna L. The Ecology of Malnutrition in Mexico and Central America. 1972. Citado en US Department of Agriculture, Agriculture in the Americas: Statistical Data (Washington D.C.) s.f. p. 127.
- MCGAUGHEY, Stephen. Measurable Investment Criteria for Rural Development Projects. April 1978. (Mimeo).
- MCNAMARA, Robert S. Discurso Anual del Sr. Robert S. McNamara, Presidente del Banco Mundial. Reuniones Anuales de 1977 de las Juntas de Gobernadores. Actas Resumidas. Washington D.C. Sept. 1977.
- _____. Discurso ante la Junta de Gobierno de Robert S. McNamara, Presidente del Banco Mundial (Nairobi) p. 12. 1973.
- MENDOZA, M. L.A. Estudio de los Problemas Relacionados con las Funciones de la Administración en las Organizaciones Latinoamericanas de Desarrollo Agropecuario y el Agrupamiento de las Mayorías Campesinas en Organizaciones. Turrialba, Costa Rica IICA. 1970. 66p.
- _____. Marco de Referencia Teórico del Desarrollo Socio-Económico y la Importancia de la Acción Coordinada de los Servicios de Extensión, Investigación y Crédito Agrícola. In Seminario Regional sobre la Coordinación de Extensión, Investigación y Crédito Agrícola, Bogotá, 1974. IICA. Informes de Conferencias Cursos y Reuniones No. 38. 1974. pp. IV.A.1-IV.A.32.

2. POLITICAS Y ACCIONES PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA RURAL

Este capítulo pretende:

- exponer una visión general de la política económica seguida por los países de América Latina y el Caribe, cuyos indeseables resultados distributivos han generado que se centre la atención en la población marginada. Esto se manifiesta en acciones con objetivo redistributivo específico, las que tienen enfoque global o de ajuste al sistema económico.
- plantear las características del enfoque global, resumir algunas experiencias y señalar las principales restricciones y dificultades que enfrenta.
- indicar la esencia del muy empleado enfoque de ajustes al sigtema, en sus varias formas. Se repasan brevemente temas tales como desarrollo de áreas o regiones (bolsones de pobreza y colonización) y ajustes funcionales, dirigidos directamente al sistema institucional. En todo caso se extraen experiencias centrales sobre la naturaleza y las dificultades observadas en la operación de las distintas variantes del enfoque de ajustes.
- intentar extraer algunas conclusiones acerca del tipo, la magnitud y la orientación del apoyo externo, financiero y de cooperación técnica con que cuentan los países para resolver situaciones de pobreza y marginación rural.

2.1 Visión general de las políticas seguidas por los países de América Latina y el Caribe

La presente sección revisa brevemente las políticas económicas y sociales seguidas por los países latinoamericanos y del Caribe, con referencia a sus resultados en términos de distribución del ingreso. Se reconoce que los logros económicos obtenidos en la región resultaron en la existencia de grandes sectores poblacionales rurales marginados de los beneficios del proceso. Se indica a continuación que la erradicación de la pobreza y marginación rural ha pasado a ser un objetivo explícito de la acción de la mayoría de los países. En distintas circunstancias de tiempo y lugar estas acciones se intentaron ya sea con un enfoque global de cambio sustancial del sistema económico o con un enfoque de ajustes parciales que reconoce diversas variantes.

2.1.1 Políticas generales y sus resultados

Hasta comienzos de la década de 1970 se esperaba que la reducción de la pobreza rural fuese uno de los resultados de los programas y las inversiones dirigidas a aumentar el crecimiento del ingreso nacional. Consecuentemente, las políticas nacionales para reducir la brecha entre distintos sectores de su población, cuando existían explícitamente, se operacionalizaban principalmente por medio de programas y proyectos de carácter sectorial.

En muchos de los Planes Nacionales de Desarrollo de ese período en América Latina y el Caribe, el grueso de los esfuerzos previstos para reducir la pobreza rural se vinculaban, a nivel de políticas y programas, con el aumento de la producción agrícola orientada a la exportación y -más recientemente- al aumento de la producción de alimentos para el abastecimiento interno.

Simultáneamente con lo anterior, todos los países realizaron esfuerzos significativos durante la década de 1960 para extender la cobertura y mejorar la calidad de los servicios sociales disponibles para la población rural, particularmente los de salud y educación.

- RODRIGUEZ, Octavio. Sobre la concepción centro-periferia. Revista de la CEPAL. Santiago de Chile. Primer Semestre 1977, pag.204-247.
- RONDINELLI, Dennis A. y RUDDLE, Kenneth. Urban Functions in Rural Development: An Analysis of Integrated Development Policy. Preparado para: Office of Urban Development, Technical Assistance Bureau, Agency for International Development, U.S. Department of State, 1976.
- RUPPERCHT, E. Basic needs information network, AID. S.f.
- SCANDIZZO, P. El Análisis Financiero de los Proyectos de Desarrollo Rural en Marzocca, A. (Ed.) Tecnología para el Pequeño Agricultor, IICA. Serie: Informes de Conferencias, Cursos y Reuniones No. 134. Montevideo 1977.
- SCHMITZ, A. y SECKLER, D. Mechanized Agriculture and Social Welfare: The case of the Tomato Harvester. American Journal of Agricultural Economics. Vol. 52. August 1970.
- SCHWARTZ, Hugh y BERNEY, Richard. Social and Economic Dimensions of Project Evaluation. Inter-American Development Bank. Washington D.C. 1977.
- SCOTT, Wolf, ARGALIAS, Helen y McGRANAHAN, D.V. The Measurement of Real Progress at the Local Level: Examples from the Literature and a Pilot Study. Geneva, October 1973.
- SEMINARIO IICA-ISRAEL SOBRE DESARROLLO REGIONAL INTEGRAL, San José, Costa Rica, 1975. Desarrollo Rural en América Latina, San José, Costa Rica. 1975. 23p.
- SOLES, Robert E. Successful Rural Credit Projects in Latin America. En Development Digest, Vol. XVI, No. 3. July 1978.
- UL HAQ, Mahbub. El Banco Mundial y el Mundo Más Pobre. Finanzas y Desarrollo 15(2):11-14. Washington D.C. 1978.
- UCLA. Statistical Abstract of Latin America. Vol. 17 (1976). Latin American Center Publications. Los Angeles 1976.
- USAID. Project Assistance. Washington D.C. 1976.
- _____. Project Evaluation Guidelines (3th. Edition) Washington D.C. August 1974
- _____. Readings in Project Design. Russell Stout, J.R. (Ed.) Pavitan, Indiana University. 1977.
- _____. Resumen de la SPRING REVIEW del Crédito para el pequeño agricultor. México 1974.
- USDA. Economic Research Service. Agriculture in the Americas: Statistical Data. S.f.

- VAN BINSBERGER, Albert. La Contribución de los Pequeños Agricultores y Trabajadores Rurales a la Producción de Alimentos y al Desarrollo en América Latina. FAO. Reforma Agraria (Roma) No. 1:19 1977.
- VARAS, S. Marco Conceptual de la Planificación Física Rural; un Enfoque del Ordenamiento Territorial. In Seminario Interamericano de Planificación Física Rural, Bogotá, 1972. Conferencias y Documentos. Bogotá IICA-CIRA, 1972. pp. 29-42.
- VERAS, Arnoldo, RAIDAN, Gregorio, MORALES V., Rubén y PAEZ, Gilberto et. ai. Esquema de Evaluación de Resultados del Proyecto Integrado de Desarrollo Agropecuario del Paraguay. Seminario Internacional sobre Metodología de Evaluación de Proyectos de Desarrollo Agropecuario. Ministerio de Agricultura y Pesca. BID-IICA (Uruguay) 165-190 pp. Febrero 1976.
- VILLACIS SUAREZ, F. El Desarrollo y la Planificación. In Seminario Regional sobre Planificación y Administración de la Educación Agrícola Superior, Guatemala, 1974. Trabajos. Comp. por M.T. Urizar. IICA. Informes de Conferencias, Cursos y Reuniones No. 49. s.f. pp. 20-27.
- _____. Planificación del Desarrollo Agrícola. In Seminario Regional sobre Desarrollo Agrícola, San José, Costa Rica, 1974. Trabajos. Edit. por M.T. Urizar. IICA. Informes de Conferencias, Cursos y Reuniones No. 32. 1974. pp. 3-25.
- VILLAVISENCIO, M. Causas y Problemas del Subdesarrollo Agrario. Bogotá, Oficina del IICA en Colombia, 1975-1976.
- _____. Problemas de la Agricultura. Bogotá, Oficina del IICA en Colombia, 1975-1976.
- VOELKNER, H.E. Assesment of Area Products and Training in Area Planning in Terms of Integrated Rural Development. Rome. May 1976.
- VON RISCHKE, J.D. Guidelines for Specifying Credit Terms. En Development Digest. Vol. XVI, No. 3, July 1978.
- WIGNARAJA, Ponna. From the Village to the Global Order. Elements in a Conceptual Framework for "another development", In Development Dialogue, No. 1, 1977.
- WORD, Richard. Absorbing More Labor in LDC Agriculture: A Reply. Economic Development and Cultural Change 21(1):157-160. October 1972. (The University of Chicago Press).
- WORTMAN, S. National Agricultural Systems. Presented to Conference on Agricultural Education in Developing Nations, Bellagio, Italia, 1974.

YOPO, B. Desarrollo en América Latina. Guatemala, IICA, Dirección Re
gional para la Zona Norte, s.f. 7p.

YUDELMAN, Montague. Integrated Rural Development Projects: The Bank's
Experience. Finance and Development 14(1):15-18 Washington D.C.
1978.

THE WORLD BANK. World Development Report. 1978.

_____. Land Reform in Latin America. Development Economics
Dept. Washington D.C. 1977.

UNITED NATIONS-ONUDI. Guide to Practical Project Appraisal. Social
Benefit Analysis in Developing Countries. New York 1978.

