

IICA
PRRET-A4/
CL-95-04

PROCODER



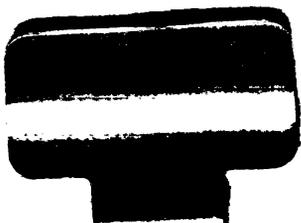
**Estrategias, Programas y Actividades
para el Combate de la Pobreza Rural
en los Países del Cono Sur y las
Instituciones del PROCODER**

8 - 9 de junio, 1995

Santiago, Chile

SÉRIE DOCUMENTOS TEMATICOS

AREA DE CONCENTRACION IV: DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE



IICA
BIBLIOTECA VENEZUELA

30 MAY 1996

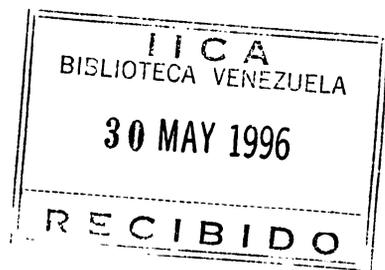
RECIBIDO

IICA
BIBLIOTECA VENEZUELA

29 MAY 2007

11CA
PREP
AA/EL-95-09

BV-009206



**Estrategias, Programas y Actividades
para el Combate de la Pobreza Rural
en los Países del Cono Sur y las
Instituciones del PROCODER**

**8 - 9 de junio, 1995
Santiago, Chile**

**Compilado por
Geraldine Sagredo M.**

**Programa Cooperativo de Desarrollo Rural para los Países del Area Sur
PROCODER**

**Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IICA**

**Las ideas y planteamientos contenidos en este documento
son propias de los autores y no representan necesariamente el criterio del
PROCODER ni del IICA.**

IICA

CL 04 1995

Geraldine Sagredo M. (Compiladora)

**Estrategias, Programas y Actividades para el Combate de la Pobreza Rural
en los Países del Cono Sur y las Instituciones del PROCODER. Santiago de
Chile: PROCODER - IICA, 1995.**

**185 p. (IICA: Serie de Ponencias, Resultados y Recomendaciones de
Eventos Técnicos. N°04)**

Serie de Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos

ISSN - 0253-4746

A4 / CL - 95- 04

Inscripción N° 94.209

ISBN 956-212-003-1

00002289

Diseño y Diagramación: Geraldine Sagredo M.

Editado e impreso por IICA

Santiago, Chile

Primera Edición • Agosto de 1995

CONTENIDO

Presentación

Inauguración del Seminario	
Discurso del Director del Centro Regional Sur (A.I.) del IICA, Sr. Arnaldo Veras.	7
Discurso del Ministro de Planificación Nacional, Sr. Luis Maira Aguirre.	9
Discurso del Ministro de Agricultura, Sr. Emiliano Ortega.	15
Discusión Conceptual sobre la Pobreza. <i>Diego Piñeiro, Consultor/Uruguay.</i>	19
Diagnóstico de la Pobreza Rural de Argentina. <i>Patricia Areco, SAGyP; Gastón Bordelois, SAGyP; José Catalano, INTA.</i>	41
Brasil: Pobreza Rural e Políticas Públicas. <i>Edson Teófilo, Consultor. Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária.</i>	75
Estrategias y Planes de Acción para el Combate de la Pobreza Rural en Chile. <i>Arturo Barrera, INDAP.</i>	111
Estrategias para el Combate contra la Pobreza Rural en el Paraguay. <i>Sergio Cantero Pereira, UEP.</i>	149
Estrategias para el Combate contra la Pobreza Rural en el Uruguay. <i>JUNAGRA.</i>	165
Conclusiones y Acuerdos	177
Lista de Participantes	181



PRESENTACION

La pobreza constituye parte del perfil y del paisaje de nuestras sociedades rurales. Ella coexiste con la prosperidad, siendo caras de un mismo proceso de desarrollo, muchas veces imperfecto, inequitativo y excluyente.

Con causas y expresiones muy características, la existencia y la severidad de la pobreza rural da cuenta de las opciones implícitas de las estrategias de desarrollo implementadas en los países de la región, que, entre otras cosas, no valoran adecuadamente sus espacios y poblaciones rurales, al tiempo que dejan entregados al mercado ámbitos que, por su naturaleza, corresponden al bien común.

La superación de la pobreza es una exigencia ética, pero también una exigencia de la modernización y de la construcción de competitividad. La permanencia de importantes niveles de pobreza puede no sólo constituir un atentado a la estabilidad de la democracia, sino también, constituirse en un severo obstáculo para avanzar más decidida y definitivamente en el desarrollo.

Más específicamente, la superación de la pobreza en el campo debe ser un objetivo y una exigencia del desarrollo rural y del desarrollo agrícola. Su superación, sin embargo, no es ni puede ser responsabilidad exclusiva de la institucionalidad agraria, constituyéndose en desafío y tarea histórica de todo el Estado y de las sociedades en su conjunto. Es en esta perspectiva que el PROCODER y las instituciones que lo constituimos realizamos nuestras misiones institucionales.

Reconociendo y valorando la diversidad de situaciones nacionales, los mandatos que tienen cada una de las instituciones y las distintas formas

en que ellas se articulan el tema de la pobreza, nos hemos convocado para analizar y compartir nuestras visiones y experiencias, evaluar los avances y déficit y obtener algunas conclusiones y acuerdos que nos permitan avanzar en la cooperación horizontal y en una mayor eficiencia de nuestras acciones en un ámbito de tanta importancia para el desarrollo de nuestros países.

En esta convocatoria, nos ha motivado la convicción de lo irrenunciable de nuestra responsabilidad en el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones que habitan y trabajan en el campo. Responsabilidad que, obviamente, compartimos y debemos coordinar con la de aquellas instituciones que implementan acciones en el ámbito de los servicios, del mejoramiento de la habitabilidad y de la política social y aquellas desarrolladas por la propia población rural.

Presentamos en este texto, como forma de expresión de nuestro compromiso con el destino del sector rural y de sus grupos poblacionales más pobres, las ponencias, las conclusiones y los acuerdos que se realizaron y se obtuvieron en este evento.

Luis Marambio Canales
Director Nacional
INDAP

**SESION INAUGURAL
DISCURSO DEL DIRECTOR DEL CENTRO REGIONAL
SUR (A.I.) DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE
COOPERACION PARA LA AGRICULTURA,
SR. ARNALDO VERAS**

Señor Ministro de Planificación Nacional, Luis Maira Aguirre; Señor Ministro de Agricultura, Emiliano Ortega; Señor Director Nacional del INDAP, Luis Marambio Canales; Señor Director de ODEPA, Carlos Furche; colega del IICA, Alfredo Alonso, señoras y señores:

Con gran satisfacción, en nombre del Director General del Instituto, Sr. Carlos Aquino, participo en la inauguración de este evento del PROCODER, que cuenta con el patrocinio del INDAP de Chile y del INCRA de Brasil. El Director General me ha solicitado informarles sobre la importancia que el IICA asigna al tema de desarrollo rural.

En relación con la pobreza rural, permítanme aprovechar la oportunidad para hacer una pequeña reflexión. Si bien es cierto que ha habido algunos logros en el pasado en cuanto a la incorporación de la pobreza rural en el proceso de desarrollo de nuestros países, amerita reconocer que todavía hay un camino largo por recorrer. Esto porque, hasta ahora, lamentablemente los países en desarrollo no han descubierto formas efectivas de pagar la "deuda social" que los procesos de crecimiento económico, altamente concentradores del ingreso, han contraído con las poblaciones marginales actuales y con las generaciones futuras.

A partir de la década de los 60s aparece una conciencia política sobre el problema agrario y, en las décadas de los 70s y de los 80s se ha producido una sensibilización por el agravamiento de la marginalización de parcelas rurales, no involucradas equitativamente en el proceso de hacer eficiente al sector agrícola como modelo agroexportador. Las experiencias para incorporar la población rural más marginalizada a la economía de mercado y a otros beneficios del desarrollo, fueron puntuales y poco masivas. Esta constatación se aplica tanto a la mayoría de las experiencias de reforma agraria como a los enfoques posteriores de Programas de Desarrollo Rural Integrados (PDRIs) y a otras experiencias.

Más recientemente y, en general, como consecuencia del impacto de los Programas de Ajuste Ecómico, emergen nuevos marcos conceptuales que

sostienen la necesidad de hacer un esfuerzo solidario con las poblaciones rurales marginales. Este esfuerzo debe tener un enfoque incluyente, basado en la idea de que el desarrollo de un proceso integral debe incluir tanto lo económico como lo social y, como corolario, la necesidad de dar mayor protagonismo a los principales actores productivos y sociales del propio sector rural, representados por los productores y sus familias, especialmente, el desarrollo rural con enfoque de género y la valoración de los jóvenes como futuros empresarios de vanguardia.

Por otra parte, se debiera hacer una revisión profunda del rol del sector público en este proceso, reconociéndose la necesidad de crear mecanismos y políticas diferenciadas de soporte que aseguren un proceso participativo y nuevas formas de prestación del "servicio público", abriendo espacios para que el sector privado pase a asumir algunas funciones, especialmente en el proceso de adecuación tecnológica para la reconversión productiva, con nuevos enfoques en el proceso de capacitación gerencial con base en cadenas productivas. En este sentido, el Instituto se ve involucrado en esta nueva forma de pensar la incorporación de la pobreza rural y se ve comprometido con la idea de "Desarrollo Rural Sostenible".

Es con esta interpretación de la realidad y esta visión conceptual que reconocemos la importancia del PROCODER, programa que congrega a 19 instituciones nacionales, abocadas a promover la incorporación de las poblaciones de bajos ingresos en la economía de mercado y mejores condiciones de vida y la preservación del medio ambiente que forma el entorno físico de dichas poblaciones. Así mismo, deseamos resaltar la relevancia que tiene el PROCODER como foro de diálogo y mecanismo de cooperación horizontal.

Finalmente, dejamos nuestra expectativa de que, en esta oportunidad, este evento sobre pobreza rural se constituya en un avance en los conceptos de cómo enfocar y operacionalizar la promoción de un desarrollo rural, ya no sólo en escala experimental, sino con la masividad suficiente como para revertir la pobreza rural en una condición de vida más aceptable y digna.

Muchas gracias.

SESION INAUGURAL DISCURSO DEL MINISTRO DE PLANIFICACION NACIONAL, SR. LUIS MAIRA AGUIRRE

Señor Ministro de Agricultura, Señor Representante del Director del IICA, distinguidos invitados extranjeros, autoridades nacionales, participantes en el seminario:

Los esfuerzos para la superación de la pobreza representan un intento de acción conjunta e integral de nuestros gobiernos enteramente inédito. Para enfrentar desafíos inéditos es siempre indispensable tener una mirada comparativa, conocer múltiples experiencias nacionales, contarnos lo que estamos haciendo; creo que la idea de realizar este seminario nos provee de conocimientos y de instrumentos de trabajo, que serán de un gran valor práctico en el quehacer de quienes hoy día buscan esforzadamente en nuestro país, combinar las tareas productivas agropecuarias, con el impulso del desarrollo social en el mundo rural.

En los años '90, Chile pone en marcha una estrategia de desarrollo fundada en las ideas del crecimiento, la equidad y la sustentabilidad ambiental, la que recoge un alto grado de consenso interior en el país. Este consenso se funda en la percepción de las ventajas de un sistema democrático recuperado, de la descentralización de los procesos de tomas de decisiones, del fomento de la participación social y, también, de la necesidad de una economía de mercado abierta al comercio mundial, capaz de mantener un ambiente macroeconómico estable y que promueva dinámicamente la inversión y generación de empleos productivos.

Sin embargo, sabemos que aún cuando estos factores son esenciales para que la economía pueda crecer y expandirse, ello no es suficiente para asegurar que el crecimiento sea sostenido, equitativo y sustentable.

Recae en el Estado la responsabilidad del diseño e implementación de políticas en áreas vitales para el desarrollo del país, como son la modernización productiva, a través de la incorporación y difusión del progreso técnico, la equidad social y el respeto al medio ambiente.

Se configura en el mundo actual, un nuevo patrón de desarrollo que profundiza y estrecha las relaciones entre las regiones del mundo desarrollado con las del mundo en desarrollo, volviendo obsoletas muchas ventajas comparativas que

nuestros países tenían, tales como una mano de obra barata o la simple abundancia de recursos naturales.

Son los cambios globales los que dan una nueva posición al ser humano en el proceso productivo y colocan nuevos factores estratégicos en el poder económico y en la competitividad internacional. En este contexto, el desarrollo de la capacidades de las personas, pasa a ser un factor clave en el progreso económico de las naciones.

En la perspectiva de un desarrollo social equitativo, Chile siente que la política social es un instrumento específico para lograr igualdad de oportunidades y superar graves carencias sociales que aún hoy afectan a una buena parte del país. Estamos conscientes que, sin una responsabilidad activa del sector público, grandes sectores de nuestra patria quedarían marginados del desarrollo. Es en este contexto que el gobierno que encabeza el Presidente Eduardo Frei, se ha propuesto implementar un Programa Nacional para la Superación de la Pobreza.

Nuestro fundamento es que las políticas sociales, las cuales durante las décadas pasadas tuvieron un carácter marcadamente asistencial y se orientaron a asegurar condiciones mínimas de subsistencia a sectores de extrema pobreza, nos exigen un cambio en los años 90. Ahora se trata de garantizar oportunidades más equitativas a las personas, a las familias y a los grupos sociales, para integrarse de verdad a nuestro proceso de desarrollo. Ellas deben asegurar, entonces, el acceso a nuevas oportunidades de dinamismo productivo y, al mismo tiempo, a servicios sociales básicos y a programas de inversión social de origen público, que les permitan generar sus propias fuentes de ingresos y mejorar sus condiciones de existencia en progresivos contextos de dignidad y participación social.

Para conseguir este objetivo nos parece indispensable conocer con claridad las características de los sectores marginados y verlos desde el punto de vista de las debilidades y fortalezas que ellos presentan. Ellas son de alcance multifacético: **económicas**, como por ejemplo las relativas a las habilidades, destrezas, recursos económicos o patrimoniales de los componentes del mundo rural; **culturales**, referidas a sus valores, costumbres, formas de organización, capacidades creativas y potencialidades de espíritu empresarial; **de calidad de vida**, tales como la salud, educación, vivienda, medio ambiente y, también, **políticas**, en los aspectos relativos a la comprensión de los derechos ciudadanos, a las formas de organización social y a su participación en los procesos de negociación, acuerdos y consensos nacionales.

En definitiva, miramos el desarrollo de Chile como un proceso donde, junto con los objetivos ya asegurados de crecimiento estable y dinámico, tenemos que incorporar cada vez más, a través de políticas sociales efectivas, los logros de la equidad, complemento indispensable del crecimiento.

En este sentido, el país aparece atravesado por un sinnúmero de desigualdades, cuya superación constituye el centro de las distintas políticas sociales y del Programa de Superación de la Pobreza. Las desigualdades son **generacionales**, que hacen que hoy día los jóvenes del país tengan menos oportunidades de trabajo e inserción que el resto de la población; **de género**, que siguen colocando a las mujeres con menos oportunidades que el género masculino; desigualdades **étnicas**, que afectan a nuestros componentes mapuches, aymaras, huilliches o rapa-nui; desigualdades **territoriales**, que hacen que los habitantes de nuestras regiones padezcan la creciente asfixia del peso de nuestro centralismo; y, **desigualdades entre el mundo rural y el urbano**, las que hacen esencialmente distinta la pobreza del habitante de las grandes ciudades comparada con la pobreza que experimenta la familia campesina.

Para nosotros el tema de la pobreza rural es particularmente preocupante, porque, si bien el país se ha ido haciendo crecientemente urbano (nuestro último censo de 1992 indica que más del 83,5% de la población vive en entornos urbanos), el porcentaje de los chilenos que vive en el ámbito rural -pese a ser minoritario- cubre la enorme extensión de nuestro territorio y, además, padece condiciones mayores de atraso, de pobreza y de desigualdad con respecto a quienes habitan en el ámbito urbano.

Los pobres rurales constituyen una porción importante de la población rural total; según el método de la línea de pobreza, alcanzan un 34,4 por ciento de la población rural, cifra algo mayor que la pobreza concentrada en el medio urbano.

La pobreza rural es más severa, como lo muestra también la cifra correspondiente a la población indigente. En efecto, de los 862.271 chilenos que son pobres y que viven en el ámbito rural, 265 mil son indigentes, es decir 3 de cada 10 pobres viven en un estado de indigencia.

En este terreno tan decisivo para la vida de Chile, tenemos mucho que hacer, pero antes tenemos mucho que aprender. Creo que si una cosa hemos podido percibir en el año de puesta en marcha del Programa de Superación de la Pobreza, es que nuestro conocimiento de la pobreza rural tiene todavía mucho déficit. Hay muchas visiones generales correctas con las que hoy día trabajamos, pero al profundizarlas y obtener un conocimiento más agudo y perspicaz, surgirán mejores instrumentos y políticas para dar respuestas definitivas y lograr la superación de la pobreza en este ámbito.

En ese sentido, son muchas las experiencias que hoy tenemos en marcha y quisiera referirme a tres de ellas:

La primera, es un proyecto que efectuamos en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Ministerio de Planificación, donde el IICA nos ha dado un apoyo muy eficaz. Su objetivo, lograr una mayor y más profunda conceptualización de la pobreza rural y avanzar en la elaboración de una tipología

de grupos rurales pobres. Este esfuerzo debería permitirnos la generación de un marco conceptual apropiado a las condiciones de Chile en este terreno como base analítica del trabajo del Programa Rural de Superación de la Pobreza, la formulación y la verificación de nuevos y mejores indicadores de pobreza para las zonas rurales y el establecimiento de modelos analíticos capaces de explicar las relaciones de causalidad que conducen a la pobreza y los criterios apropiados para superarla.

Un segundo esfuerzo tiene que ver con la creación de condiciones de habitabilidad y mejor calidad de vida, de acuerdo con los nuevos enfoques y esquemas de desarrollo productivo del ámbito agropecuario chileno. En ese sentido, programas como el de electrificación rural y el de agua potable y saneamiento rural, son decisivos e indispensables para asegurar un equilibrio entre la población demográfica del campo y la ciudad y un efectivo acceso a condiciones de modernización para los habitantes de nuestros sectores rurales.

Actualmente, estamos trabajando para llegar al año 2000 con agua potable a todas las localidades concentradas que tengan más de 150 habitantes. Estas poblaciones dispersas son en gran proporción, parte de las 77 comunas más pobres del país, en las cuales, generalmente, hay una básica composición rural. Por ejemplo, el área urbana de mayor concentración de habitantes entre las 77 comunas más pobres de Chile, es una población llamada Nueva Imperial, que tiene 25 mil.

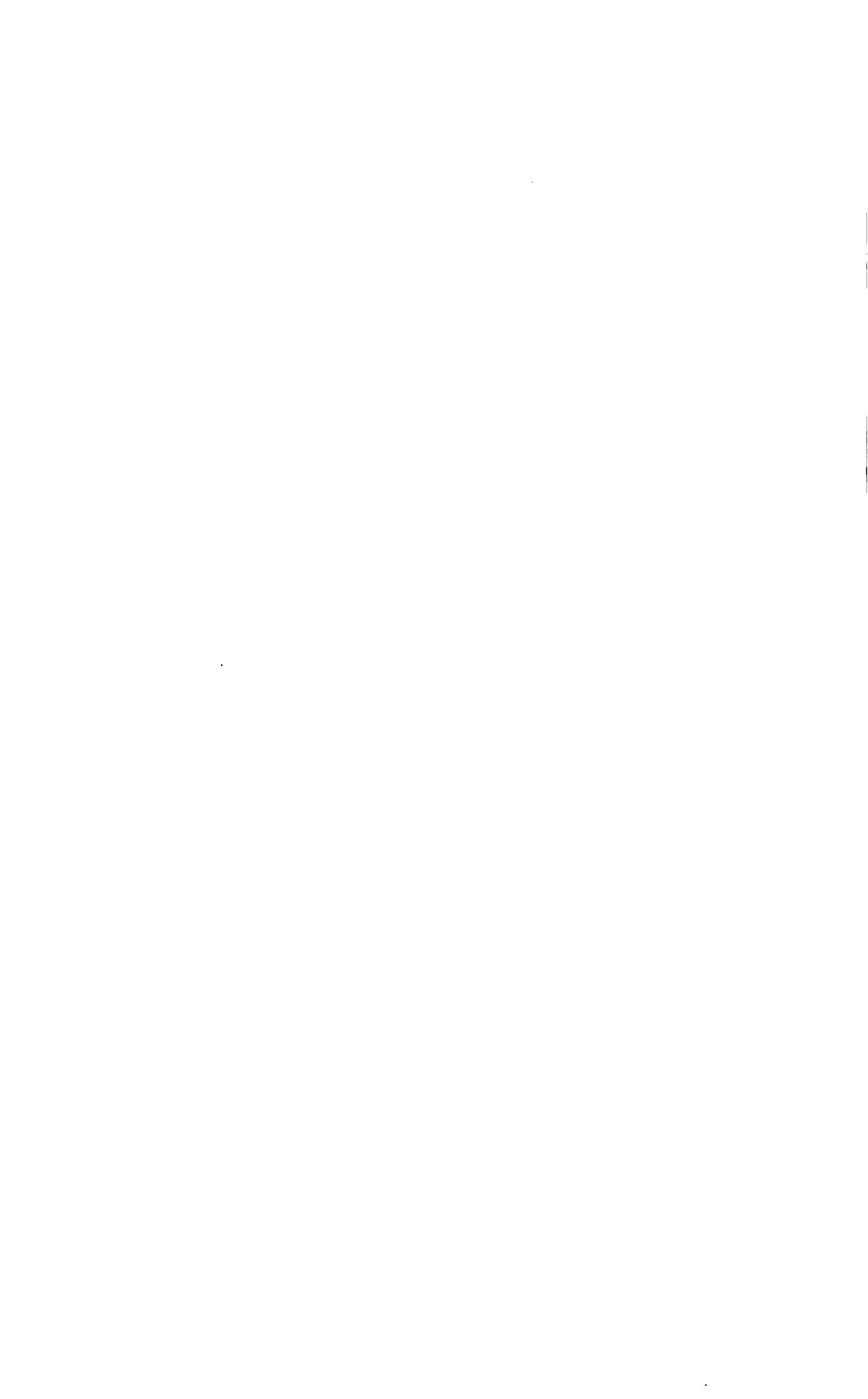
Una tercera experiencia que hemos compartido mucho con el Ministro de Agricultura, tiene que ver con que la pobreza en Chile está concentrada en regiones con predominancia rural (Regiones Octava, Novena, Séptima y Cuarta) y en cada una de ellas hay soluciones sociales y productivas que, con imaginación, permitirían que en pocos años cambiaran las condiciones de vida de la gente.

En ese sentido, solamente quiero reseñar los tenaces esfuerzos del Ministro de Agricultura por conseguir la aplicación integral del plan caprino en la cuarta región, donde podríamos, en menos de cinco años, superar la extrema pobreza en lugares donde la pobreza es ancestral. Consiste en el desarrollo de un amplio programa de mejoramiento del ganado caprino, de modernización de los procesos productivos, permitiendo, incluso, la inserción al comercio exterior chileno por la vía de un queso de alta calidad.

Quiero decir, en síntesis, que hoy estamos frente a un escenario en que todo está por hacer y donde el conocimiento y la profundización del saber en cuanto a lo específico del mundo rural, de sus desafíos y de sus posibilidades, es un componente principal en el logro de la equidad en nuestras sociedades. Por lo tanto, en este encuentro, junto al ejercicio del conocimiento e intercambio de las experiencias, vamos a obtener instrumentos muy útiles y eficaces para el mejor quehacer del gobierno y de la sociedad civil de los cinco países participantes.

para el Combate de la Pobreza Rural en los Países del Cono Sur y las Instituciones del PROCODER

Les deseo el mayor de los éxitos y espero, con gran interés, las conclusiones de este seminario.



SESION INAUGURAL DISCURSO DEL MINISTRO DE AGRICULTURA, SR. EMILIANO ORTEGA RIQUELME

Señores Representantes de IICA, Señor Ministro de Planificación, Señor Director de INDAP, Señor Director de ODEPA, Señores Dirigentes Campesinos, señoras y señores.

Quisiera aprovechar esta oportunidad que nos ofrece el IICA, con el respaldo de INDAP, para compartir con ustedes algunas reflexiones sobre el mundo rural, el mundo agrario y el tema de la pobreza y el desarrollo, en el momento histórico que estamos viviendo.

Quiero, en primer lugar, decirles muy francamente que éste es un país que avanza. Es un país que tiene un modelo coherente y sostenido en el tiempo, un país que ha vuelto a la democracia, pero que tiene también situaciones de inequidad, de desigualdad, de pobreza y de indigencia, que son extremadamente persistentes. Frente a estas situaciones, lo que tenemos que preguntarnos es por qué es tan persistente la pobreza en el campo, la pobreza rural.

Mi primera reflexión sobre este punto se relaciona con la propia ruralidad. Tengo la impresión de que hay que recomprender o redefinir el mundo rural, dentro de esquemas de desarrollo como los que se están implementando en América Latina, en términos bastantes homogéneos y generalizados.

Por muchas razones históricas o culturales, la ruralidad no ha sido suficientemente comprendida desde el punto de vista social, lo cual hace muy difícil pensar desde la ruralidad misma, lo que contribuye a mantener asimetrías de muchos órdenes.

La segunda reflexión, que es la que más me inquieta, se refiere a la diferencia que se da entre la institucionalidad del mundo urbano y del mundo rural. Creo que la sociedad rural en nuestro país es una sociedad civil extremadamente débil, con expresiones sociales muy débiles.

Existió en el país un proceso que fue interrumpido, el que pensaba desde lo rural y desde lo agrario. Esa interrupción del proceso impidió que se produjera efectivamente una representación progresiva, activa y dinámica de los estamentos agrarios de Chile en la sociedad nacional.

Felizmente en esta dirección se ha avanzado, o se está avanzando, y por eso me alegra que estén presentes los dirigentes campesinos. Un clima democrático ha sido indispensable para dar esos pasos.

No obstante esos avances, la institucionalidad en el campo sigue siendo débil o al menos, diría, mezquina. En nuestro país, los poderes locales de decisión han sido históricamente débiles y han sido históricamente escasos. Como el país ha sido extremadamente centralista, a la hora de pensar cómo lograr efectivamente el encuentro entre los ámbitos de decisión y los ámbitos sociales y de participación, tenemos dificultades muy grandes.

Asimismo, a la hora de pensar cómo descentralizar a partir de la realidad comunal o municipal, también tenemos dificultades. De igual forma, las debilidades de la gestión municipal comprometen, en gran medida, la capacidad de responder a la dimensión rural de las distintas zonas.

Felizmente, Chile está viviendo y está intensificando un proceso de descentralización y un proceso de fortalecimiento de la vida local y municipal, acompañado también de un fortalecimiento indudable de las organizaciones a nivel local y a nivel rural. Sin embargo, ésa es una dimensión que todavía nos exige mayores esfuerzos.

La tercera reflexión se relaciona con los instrumentos disponibles para el desarrollo rural. En un país que tiene una proporción alta de su población ligada a la vida urbana, los partidos políticos, los análisis sociales y las propuestas, están marcados por este sesgo urbano. Nuestras dificultades mayores están ligadas a la adecuación del instrumental para responder a las necesidades de la vida rural. Los instrumentos son, en general, homogéneos, sin que se haya diseñado una diferenciación que los haga eficaces para responder a las diversas realidades del país. Se está avanzando en esta dirección, pero hay mucho por realizar todavía.

Lo cierto es que, en la dificultad de responder a lo rural, no es el tema del gasto fiscal el que está de por medio. Lo que está de por medio, estrictamente, es el conocimiento de la sociedad rural, de la cultura rural, de la realidad espacial de lo rural y de la adecuación de los instrumentos a esa realidad.

También quisiera señalar otra dimensión de lo rural que para nosotros es preocupante y que se refiere a un tema que está más ligado al modelo de desarrollo económico. Si bien en el pasado las estructuras sociales heterogéneas originaron desigualdades, creo que en el orden económico actual hay que poner atención también a otras desigualdades que son nuevas y, quizás, más profundas que en el pasado.

En primer término, en esquemas de desarrollo abierto, en el orden financiero y económico se produce una suerte de privilegio por el desarrollo a partir de

recursos naturales. Chile es un país que destina una cantidad muy elevada de recursos a la exportación, pero el grueso de dicha exportación (entre un 85 y un 90%) se origina en la utilización cada vez más intensiva de recursos naturales. Eso hace que se activen los mercados de esos recursos y factores, lo que a su vez incide en que el acceso a tales recursos, e incluso la permanencia de las poblaciones rurales en relación a esos recursos (tierras cultivables, bosques, recursos hídricos), se haga más difícil y que el desarrollo de las economías campesinas se haga cada vez más complejo.

De aquí surge la necesidad de fortalecer dimensiones nuevas de la vida rural, como es su capacidad de gestión. En un mundo de economía abierta y de mercado, para una localidad pobre, con escasas posibilidades de acceso a una serie de fuentes de información o de instrumentos de desarrollo, poder captar todas las señales que se están dando, no sólo internamente, sino también en el exterior, resulta progresivamente más difícil.

De esta forma, entonces, se genera una suerte de inestabilidad en lo rural. Creo que hay que poner especial atención en este punto, porque si ha habido una transformación sustantiva en Chile es en esta dirección: dificultades progresivas de inserción de las economías campesinas en los mercados, dificultades para insertarse en los mercados más dinámicos, dificultades para competir en esos mercados y dificultades para incorporar tecnología, información y conocimiento.

A propósito de esto último, del conocimiento, quisiera decir que romper la correspondencia entre la potencialidad productiva de los recursos de baja productividad actual y la pobreza, pasa por esfuerzos sistemáticos de elevación de los conocimientos y, por lo tanto, en un aumento del trabajo científico y tecnológico. Frente a esto, si nosotros vemos la distribución del esfuerzo científico-tecnológico, advertimos que ahí radica una fuente más de la permanencia de la pobreza rural en el caso de Chile.

Hay un último elemento que quisiera mencionar en referencia a lo que son las economías de mercado. Existe una suerte de confianza en la asignación de recursos y en la transparencia en el funcionamiento de los mercados, por el solo hecho de afirmar la convicción de que los mercados permiten hacer esas asignaciones o tomar esas decisiones en forma transparente. Al respecto, quisiera señalar que las distorsiones en los mercados internos actuales son más profundas, son más duras y son más difíciles de abordar que en el pasado.

Es por eso que agregar capacidad de negociación en los mercados, pero sobre todo agregar transparencia, es fundamental para que una economía de mercado pueda también cultivar la dimensión de la equidad y de la participación. Aquí abundan los ejemplos de dificultades en este terreno.

Por último, quisiera señalar que, por más de 30 años, en el modelo chileno hemos tenido la experiencia de optar por organismos especializados en desarrollo

rural y agrario, como es el caso de INDAP. Por el conocimiento que tengo de otros países de América Latina, puedo decir que es extremadamente interesante el trabajo de INDAP y el espíritu y el compromiso que han existido históricamente en el Instituto, a través del cual se ha ido formando una suerte de cultura con el desarrollo campesino y rural. Creo que ése es uno de los aportes que podemos hacer a la hora de conversar sobre nuestras experiencias.

Finalmente, quiero afirmar que no es fácil hacer desarrollo rural. Son demasiados los desafíos y creo que estamos ante desafíos cada vez más poderosos.

Hacer el progreso, el desarrollo, mejorar la calidad de vida, mejorar el hábitat, hacer que la ruralidad tenga sentido en la sociedad que estamos construyendo, hacer que el campo sea un elemento de equilibrio, un elemento de participación y un elemento de sustentabilidad desde el punto de vista ambiental pasan, en nuestra experiencia, por situaciones progresivamente más desafiantes.

Nuestro esfuerzo está orientado a un compromiso cada vez mayor con el mundo rural, para abrir un camino que fue exigente en el pasado y que sigue siendo, probablemente, más exigente aún en la actualidad.

LA DISCUSION CONCEPTUAL SOBRE LA POBREZA¹

Diego Piñeiro
Consultor/Uruguay

La Discusión Conceptual sobre la Pobreza

La complejidad del concepto

Si bien el concepto de pobreza tiene un uso generalizado en el lenguaje corriente, su utilización en forma precisa no es tan sencilla debido a la ambigüedad del término, que emerge como consecuencia de las diferentes interpretaciones que se hacen de los elementos que componen la definición. Oscar Altimir es el que ha elaborado la definición más acabada del concepto². Así, ha dicho que "Pobreza es, ante todo, un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de habitabilidad, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción ya sea inestable, ya sea en estratos primitivos del aparato productivo, un cuadro actitudinal de desaliento, poca participación en los mecanismos de integración social y, quizá, la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad". Nótese como el autor, además de referirse a las condiciones materiales que generan la pobreza, hace particular referencia a la desintegración social de los pobres, a actitudes y escalas de valores diferentes a las del resto de la sociedad. De este modo, se enfatiza que los problemas de la pobreza no pueden ser enfocados solamente desde el punto de vista de la solución a las carencias materiales.

Para la CEPAL "la noción de pobreza se refiere a la situación **más o menos permanente** de hogares cuya insuficiencia de ingresos resulta en carencias críticas en la satisfacción de necesidades básicas". De este modo, en esta definición, la noción de temporalidad de la condición de pobreza se transforma en un aspecto clave para calificarla. En efecto, no está en la misma situación una familia que ve deteriorados sus ingresos en forma coyuntural por una crisis económica o por el desempleo temporal de alguno de sus miembros, que aquella otra familia que ha estado permanentemente, desde su constitución como tal,

¹ El autor agradece la colaboración de François Graña en la revisión bibliográfica y de María Elena Launaga en la discusión conceptual y edición final del documento.

² Altimir, Oscar. La Dimensión de la Pobreza en América Latina. Cuaderno de la CEPAL N°27, Santiago, Chile. 1979.

por debajo de la línea de pobreza, debido a factores propios de las características de sus miembros o a situaciones de contexto en las que ese grupo humano se encuentra inmerso.

Las dificultades de medición de la pobreza

Si no es fácil formular una definición precisa de la pobreza, menos lo es medirla. En América Latina se han empleado dos metodologías diferentes: a) la estimación del ingreso de las familias y de la línea de pobreza y b) la estimación de las necesidades básicas insatisfechas³.

Generalmente, se define a la línea de pobreza como "el ingreso mínimo requerido para que los hogares puedan asegurar el desarrollo psicofisiológico y la integración social de sus miembros". En la práctica se calcula el costo de una canasta de alimentos que cubre razonablemente las necesidades nutricionales mínimas de la población y se la multiplica por dos (porque se estima que los gastos en alimentos son la mitad de los gastos totales mínimos que realiza una familia). Las familias cuyos ingresos no lleguen a este monto estarán bajo la línea de pobreza. La línea de indigencia está determinada por el costo de la canasta básica de alimentos. Indigentes serán aquellas familias cuyos ingresos sean menores que el costo de dicha canasta.

Un problema relacionado con esta definición es la determinación concreta de la línea de pobreza. Es decir, ¿cuántos son realmente los ingresos que permiten satisfacer necesidades básicas?, e incluso, ¿cuáles son las necesidades básicas que se consideran mínimas para una familia y por debajo de las cuales se la ubicaría en situación de pobreza?. En principio, es cierto que la determinación de estas necesidades básicas y de su cuantificación y cualificación tienen también un componente cultural. Por lo tanto, la determinación de la pobreza no puede desligarse de las condiciones sociales y culturales del contexto, de la sociedad concreta que se está estudiando. Además, por las razones expresadas más arriba, la línea de pobreza no permite distinguir entre aquellos hogares que están transitoriamente por debajo de ella, de los que se encuentran en esta situación en forma permanente.

La metodología que mide las necesidades básicas insatisfechas de las familias, es un intento de superar la característica de transitoriedad que es intrínseca a la medición de la línea de pobreza. La elaboración de esta metodología también estuvo impulsada por la aspiración de promover políticas que tuviesen como meta la erradicación de la pobreza, utilizando instrumentos específicos, destinados a enfrentar carencias determinadas; por ejemplo, políticas de

³ Programa de Inversión Social. Evaluación de la Pobreza en el Uruguay. Presidencia de la República. OPP.BID. Tomo X. Montevideo, 1994.

vivienda, educación, salud, y trabajo. Las necesidades básicas se pueden definir como "el conjunto de requerimientos psico-físicos y culturales, cuya satisfacción constituye una condición mínima necesaria para el funcionamiento y el desarrollo de la vida humana en sociedad"⁴.

La metodología consiste en definir las necesidades básicas en la sociedad en estudio, construir los indicadores y definir un nivel mínimo de satisfacción de la necesidad. En América Latina, los indicadores comúnmente usados se vinculan con: a) materiales predominantes en las viviendas, b) hacinamiento, c) abastecimiento de agua potable, d) disponibilidad de servicio sanitario, e) nivel educativo alcanzado por los menores y f) nivel educativo del jefe del hogar. Se define como hogares con necesidades básicas satisfechas a aquellos que logran satisfacer **todos** los indicadores mencionados.

La medición bidimensional de la pobreza

Como se ha mencionado, "mientras el método de la línea de pobreza se encuentra centrado en el consumo corriente del hogar, tomando a éste como su unidad de análisis, las mediciones por el NBI enfatizan la oferta y acceso de servicios sociales"⁵. La CEPAL ha propuesto y desarrollado una metodología que combina ambas metodologías, cruzando el indicador de la línea de pobreza con los indicadores de necesidades básicas insatisfechas. El cruce de estas dos variables permite realizar una distinción entre los distintos tipos de pobreza. En particular, permite diferenciar los pobres crónicos- que serían aquellos hogares que están por debajo de la línea de pobreza, pero en los que además hay una insatisfacción de la necesidades básicas- de los pobres recientes, que corresponden a aquellos hogares que estando también por debajo de la línea de la pobreza tienen satisfechas sus necesidades básicas. Se diferencian así, además, de una tercera categoría llamados pobres inerciales, definidos como aquellos cuyos ingresos están por encima de la línea de pobreza, pero tienen insuficiencias en sus indicadores de necesidades básicas. En el Cuadro 1 se representa el conjunto de posibilidades que emerge del cruce de las dos variables.

La discriminación precedente entre los distintos tipos de pobreza es particularmente útil en el momento de concebir las políticas públicas para superar las situaciones de pobreza. En efecto, es de esperar que los hogares con pobreza reciente serían los que más rápidamente reaccionarían a políticas dirigidas al mejoramiento del salario real y el logro del pleno empleo. No ocurriría lo mismo con aquellos hogares en situación de pobreza crónica, para quienes en

⁴ PRIS. Op. Cit. Pág. 9.

⁵ PRIS. Op. Cit., pág. 6.

palabras de la CEPAL "parece ser necesario diseñar e implementar un conjunto de políticas que partan del entendido que la pobreza crónica responde a un síndrome situacional y no a una mera insuficiencia circunstancial de recursos monetarios y que, por ende, debe ser atacada con un enfoque global y no específico, dirigido, muy en particular, a impedir que el destino de los niños y de los jóvenes quede atrapado en los anillos de reproducción generacional de la pobreza". Los hogares con carencias inerciales, en cambio, posiblemente tengan ingresos que aún siendo superiores a la línea de pobreza, sean insuficientes para generar una cierta capacidad de ahorro y de reinversión. Por lo tanto, la focalización en este sector de hogares de pobres inerciales, posiblemente, garantizaría un mayor éxito de políticas puntuales dirigidas al mejoramiento de las condiciones de vida, tales como créditos destinados al mejoramiento de la vivienda.

Cuadro 1. Situaciones de pobreza según indicadores de necesidades básicas y de ingreso

	Ingresos por debajo e la línea de pobreza	Ingresos por encima de línea de pobreza
Necesidad Básicas Insatisfechas	Hogares con pobreza crónica	Hogares con pobreza inercial
Necesidades Básicas Satisfechas	Hogares con pobreza reciente	Hogares con integración social

Fuente: CEPAL. La Heterogeneidad de la Pobreza: una aproximación bidimensional. Mimeo. Oficina Montevideo. Marzo, 1988.

Una discusión sobre las dificultades para medir la pobreza rural

Durante la década del 80, en la mayoría de los países de América Latina se perfeccionaron los instrumentos para la recolección de información que permiten medir las situaciones de pobreza. En particular, se han realizado los Censos de Población y se han instrumentado las Encuestas de Hogares que con periodicidad variable (pero que en algunos países llega a ser mensual), revela información sobre ingresos y satisfactores básicos de las familias. Sin embargo, si bien los Censos de Población son de carácter nacional, las Encuestas de Hogares tienen tal carácter sólo en Brasil y Chile, mientras que en Argentina, Paraguay y Uruguay son exclusivamente de carácter urbano. De modo que, al menos para estos tres últimos países, la medición de la pobreza rural debe realizarse con otros métodos o aproximaciones.

La medición de los satisfactores de las necesidades básicas para la población rural proviene, generalmente, de la información censal. Sin embargo, existe

discusión acerca de si los mismos satisfactores cumplen el mismo papel en el medio urbano que en el medio rural. Tómese, por ejemplo, el indicador de agua potable. En general, se entiende que es el acceso a agua de red el satisfactor de la necesidad de agua potable⁶; sin embargo, este satisfactor no es una alternativa asequible para la mayoría de los hogares rurales, a pesar de ser una alternativa deseable desde el punto de vista normativo. En particular, se considera que tres de los seis indicadores de satisfacción de las necesidades básicas podrían ofrecer dificultades para que representen condiciones críticas en el área rural: agua potable, capacidad de subsistencia y asistencia escolar. Sin embargo, un estudio realizado en Uruguay que mide la asociación entre los indicadores "dudosos y los no dudosos" (siendo estos últimos vivienda, hacinamiento y servicio sanitario) mostró que "más del 50% de los hogares que presentan estas carencias también exhiben aquellas sobre las cuales no hay dudas que reflejan pobreza"⁷.

La estimación de la pobreza rural mediante el cálculo de los ingresos de los hogares rurales para su comparación con la línea de pobreza también tiene dificultades adicionales. Por ejemplo, la valoración de la canasta de alimentos no presenta dificultades para el medio urbano, ya que a través de trabajos empíricos se conoce bien su composición y se tienen las series de precios al consumo. La situación puede ser diferente para el interior rural ya que pueden no conocerse con la misma precisión estos dos parámetros. También, se puede suponer que los componentes de la canasta básica en el medio rural podrían ser más caros por los costos de transporte y por la falta de competencia que pueden tener los comercios en los pequeños poblados rurales. Igualmente, es cierto que algunos de los componentes de la canasta familiar urbana no tienen similar entidad en una canasta familiar rural: por ejemplo, los gastos en transporte o el costo de la energía (que puede ser, en parte, suplida por la leña). Mas aún, muchos de los alimentos que integran la canasta familiar en el área rural serán provistos por el propio trabajo familiar aplicado a la tierra, no constituyendo prácticamente un gasto. En este último caso, sin embargo, la producción para el autoconsumo será estimada como un ingreso en especie.

En síntesis, parecería que la medición de la pobreza en las áreas rurales, sin apartarse de la metodología general hasta aquí descrita, no debería comprender acriticamente las variables de medición empleadas para las áreas urbanas. Más bien, parecería recomendable un análisis específico de la información censal y muestral en cada país para adaptar los indicadores a emplear, tanto a los efectos de medir la línea de pobreza rural como para identificar y cuantificar los satisfactores de las necesidades básicas.

⁶ DGEC-CEPAL. *Pobreza y Necesidades Básicas en el Uruguay. Indicadores y Resultados Preliminares*. Ediciones ARCA. Montevideo. 1988. Pág. 20 y ss.

⁷ DGEC-CEPAL. *Op. Cit.* Pág. 23.

Breve Dimensionamiento de la Pobreza en los Países del Cono Sur, en particular en las Áreas Rurales

Durante la década del ochenta, en América Latina se produce un incremento de los niveles de pobreza e indigencia, revirtiendo así las tendencias que desde el fin de la segunda guerra mundial mostraban el descenso gradual de los niveles de pobreza⁹. Estudios recientes han encontrado que para la década del 90, 37 millones de hogares en el continente (39%) estarán por debajo de la línea de pobreza. En este porcentaje de hogares residen 196 millones de personas, es decir, el 45,9% de la población.

La evolución de la pobreza en las áreas urbana y rural sigue tendencias contrapuestas. La pobreza en las áreas rurales ha disminuido en las dos décadas consideradas, como consecuencia de la disminución relativa de la población rural en el continente. La pobreza se ha convertido así en un fenómeno predominantemente urbano por el tamaño de la población afectada, a pesar de que en muchos países la incidencia y la severidad de la pobreza es aún mayor en las áreas rurales.

Cuando se analiza la evolución reciente de la pobreza en los cinco países en consideración se aprecia que Argentina, Chile y Uruguay figuran entre los 6 países que disminuyeron significativamente sus índices de pobreza e indigencia. Cabe hacer notar, por ejemplo, el descenso de la pobreza rural en Chile que se sitúa en el entorno de los 7 puntos para el bienio 1990-1992, disminución porcentual que se vio acompañada en todos estos países de una reducción del número absoluto de hogares pobres.

Para captar las variaciones en la incidencia y severidad de la pobreza, se ha construido el llamado "índice de brecha de pobreza". Éste se obtiene multiplicando el porcentaje de hogares pobres por la diferencia entre el ingreso medio de esos hogares y la línea de pobreza, ésta última expresada en porcentajes. En los primeros años de la década del noventa, el índice de brecha de pobreza bajó de 5,3 a 2,6 en Argentina; de 14,2 a 10,5 en Chile y de 3,3 a 2,1 en Uruguay. Estas experiencias de reducción de la pobreza ocurrieron en un contexto de inflación decreciente y de un crecimiento del producto bruto por habitante en el bienio considerado: 15,5 % en Argentina; 11,7% en Chile y 9,2% en Uruguay.

⁹ ECLAC. Latin American Poverty Profiles for the Early 1990s. Third Regional Conference on Poverty in Latin America and the Caribbean. Santiago, Chile. Nov. 1992.

Cuadro 2. Magnitud de la pobreza y la indigencia

	Hogares bajo la línea de pobreza (%)			Hogares bajo la línea de indigencia (%)		
	TOTAL	Urbano	Rural	TOTAL	Urbano	Rural
ARGENTINA						
1970	8	5	19	1	1	1
1980	9	7	16	2	2	4
1986	13	12	17	4	3	6
1990						
1992						
BRASIL						
1970	49	35	73	25	15	42
1979	39	30	62	17	10	35
1987	40	34	60	18	13	34
1990	43	39	56	-	22	-
CHILE						
1970	17	12	25	6	3	11
1987	38	37	45	14	13	16
1990	35	34	36	12	11	15
1992	28	27	29	7	7	9
PARAGUAY						
1986	-	46	-	-	16	-
1990	-	37	-	-	10	-
1992	-	36	-	-	13	-
URUGUAY						
1970	-	10	-	4	-	-
1981	11	9	21	3	2	7
1986	15	14	23	3	3	8
1990	-	12	-	-	2	-
1992	-	8	-	-	1	-
A. LATINA						
1970	40	26	62	19	10	34
1980	35	25	54	15	9	28
1986	37	30	53	17	11	30
1990	39	34	53	18	13	30

Fuente: CEPAL sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países, en Panorama Social de América Latina, CEPAL/UNICEF, Santiago de Chile, nov/1994.

En Chile, la reducción verificada se beneficia del aumento en un 21% del gasto social en el bienio considerado. Al mismo tiempo, en este país, el crecimiento del salario mínimo tuvo un fuerte impacto en la reducción de la pobreza: las

mejoras del bienio permitieron que el salario mínimo urbano recuperara el poder adquisitivo de 1980⁹.

Entretanto, se han mantenido los niveles altos de desigualdad de ingresos de la región y la disminución de la pobreza se debe, casi por entero, al crecimiento del ingreso de los hogares, con la excepción de Uruguay, donde se registró una mejora en la distribución del ingreso urbano.

En Argentina, el ingreso real del cuartil más bajo (que incluye a todos los pobres) creció un 19% en el bienio en cuestión, en tanto que el decil más bajo lo hizo en un 29%. En Chile, el promedio de crecimiento del ingreso fue de 19% y el del decil inferior, de un 30%.

Sin embargo, el balance global muestra que la recuperación señalada es apenas una recuperación parcial de índices de pobreza ya alcanzados por algunos países en los años setenta: 6 de los 7 países para los que hay estimaciones comparables, tenían, en 1992, índices de pobreza más altos que los de alrededor de 1980.

Cuadro 3. Estimaciones de la pobreza rural para 1980

PAIS	POBRES	Indigentes	Total Pobl. Rural(1)	Total Pobl. Rural Pobre	Total Indigentes (1)	Pobl. Rural Pobre/Total Población
Paraguay	63% (b)	29% (a)	1.847	1.164	636	34%
Chile	56% (b)	11% (a)	2.106	1.179	232	10%
Argentina	10% (a)	1% (a)	4.890	489	49	2%
Uruguay	10% (a)	4% (a)	470	47	19	2%
Brasil	73%	43%	39.398	28.781	16.341	23%
Sub Región Cono Sur	64,95%	36,49%	48.711	31.640	17.777	-----
TOTAL A.Latina	69%	37% (c)	119.117	81.596	42.091	22,5%

Fuente: F.A.O. (1988)

(a) Chateaufeuf, et. al (1983)

(b) Urzúa, R. (1984) CEPAL/FAO; ESH.

(c) Cifra calculada sobre la base de los países que disponían de información al respecto.

(1) En miles de personas.

⁹ CEPAL. Panorama Social de América Latina, Santiago de Chile. 1994. 205 págs.

Las estimaciones de la pobreza rural adolecen de diferencias considerables según las fuentes utilizadas. En general, dichas estimaciones son proyecciones o aproximaciones indirectas, ya que los censos de población o los censos agrícolas no suministran información adecuada para calcular la población que está bajo la línea de pobreza. En el Cuadro 3 se presentan las estimaciones realizadas por FAO, utilizando diversas fuentes.

Son llamativas las diferencias con el cuadro anterior elaborado por la CEPAL; en aquel se registran hogares, mientras que en el cuadro elaborado por la FAO se refiere a cantidad de personas bajo la línea de pobreza. Esto indica claramente las dificultades para medir la pobreza en las áreas rurales.

Son particularmente apreciables las diferencias para el caso de la pobreza rural estimada en Argentina y en Uruguay, donde en ambos casos se estima que sólo el 10% de la población rural es pobre. Las cifras de CEPAL duplican estos valores. Estudios recientes realizados en Uruguay (1992) han estimado que el 31% de los hogares de los productores rurales está bajo la línea de pobreza (o el 43% de los pequeños productores rurales). Se encontraron cifras parecidas para los hogares de asalariados rurales¹⁰. Schmalenberger, en Argentina, estimó que el 41,9% de los hogares y el 48,9% de la población rural del país tenía sus necesidades básicas insatisfechas¹¹. Si bien, estas estimaciones no son comparables con los datos de FAO o CEPAL, estarían mostrando que la pobreza rural en estos dos países no es un problema menor.

Las Principales Características y Condicionantes de la Pobreza Rural

La estructura agraria

La principal razón de la pobreza rural radica en la falta de acceso a suficiente tierra. Si bien, los orígenes de esta situación se remontan al tipo de colonización de nuestro continente, también es cierto que lo que se ha hecho para solucionar la problemática ha sido insuficiente. De Janvry et al.¹² muestra que, por lo menos, para el período que va entre 1950 y 1980 (últimos datos censuales

¹⁰ FIDA/MGAP/Equipos Consultores, Perfil y caracterización de la Pobreza Rural. Encuesta socio-económica a productores y asalariados agropecuarios. Montevideo. Septiembre, 1992.

¹¹ Schmalenberger, Mónica. Identificación de la Población Potencialmente Beneficiaria de Programas de Desarrollo Rural en el Noroeste de la República Argentina. IICA. Buenos Aires. 1987.

¹² De Janvry, A. et al. Rural Development in Latin America: an evaluation and a proposal. IICA. 1988. México.

comparativos), el número de establecimientos de carácter subfamiliar¹³ en América Latina ha crecido a una tasa anual del 2,7%, mientras que el tamaño medio de los mismos disminuyó de 2,1 hectáreas en 1950 a 1,9 hectáreas en 1980. Esta situación es algo diferente en los cinco países bajo estudio; un grupo de países mantuvo o incrementó levemente la cantidad de establecimientos subfamiliares (Brasil y Paraguay), mientras otro grupo disminuyó la cantidad de establecimientos de este tamaño (Argentina, Uruguay y Chile). Sin embargo, los datos confirman que también en estos países el área media de los establecimientos subfamiliares se mantuvo o descendió en el período analizado.

Los mismos autores han constatado que el tamaño del sector campesino varía a contraciclo con la economía: cuando ésta aumenta la atracción del empleo urbano, disminuye la población económicamente activa en la agricultura. Cuando, por el contrario, la economía decae, el campesinado crece operando como refugio para la población excedentaria¹⁴.

La estructura agraria actual tiene un carácter fuertemente dualista. Junto a los estratos de producción subfamiliar y familiar predominan las empresas de carácter capitalista con empleo variable de recursos de capital y grados diferentes de incorporación tecnológica. Sin embargo, como se verá en el próximo apartado, a pesar del crecimiento de los grandes establecimientos de carácter comercial, éstos no han tenido la capacidad suficiente para proporcionar empleo a la población excedentaria de la agricultura, debido a la mecanización, a la concentración de la tierra y a las prácticas extensivas.

El empleo rural

Aunque es difícil establecer una comparación terminante, parecería que en América Latina la mayoría de la población rural pobre está constituida más por pequeños productores que por asalariados rurales¹⁵. Por ejemplo, en el caso de Brasil en el año 1990, el 53% de los pobres rurales eran pequeños productores. Sin embargo, en Chile en 1992, sólo el 32% de los pobres rurales eran pequeños productores, mientras que el 58% eran asalariados rurales. Por otro lado, no hay que olvidar que una proporción importante de los pequeños productores, en especial aquellos que tienen fincas de carácter sub-familiar, venden parte de la fuerza de trabajo familiar. De Janvry et al. estima que

¹³ Establecimientos de carácter subfamiliar son aquellos que no proporcionan empleo a todos los integrantes del grupo familiar. Establecimientos de carácter familiar son los que sí logran hacerlo. Ver De Janvry et al. op. cit.

¹⁴ De Janvry et al. Op. cit. Pág. 61.

¹⁵ FAO. Potencialidades del Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina y el Caribe. Anexo II. Pobreza Rural. Roma, 1988.

"posiblemente tanto como dos tercios de los pequeños productores latinoamericanos derivan más de la mitad de sus ingresos de fuentes extraprediales, principalmente salarios, tanto en empleos agrícolas como no agrícolas y en una amplia variedad de otras actividades, muchas de las cuales están ligadas a la agricultura..."¹⁶.

Todo lo dicho no hace más que enfatizar, si bien con diferencias para los distintos países considerados, la importancia del empleo y de los ingresos percibidos como salarios para el combate de la pobreza rural. Entre 1980 y 1984 De Janvry et al. constata una disminución de la tasa de crecimiento de los salarios rurales en los cinco países considerados. No hay información comparada reciente sobre dicha evolución; sin embargo, se puede mencionar como referencia que en los primeros años de la década del 90, el salario mínimo real urbano decreció en Uruguay en 13%, mientras creció en Argentina y Chile en 9,5 % y 14,3 % respectivamente.

En casi todos los países considerados, ha aumentado también la proporción de trabajadores con residencia rural pero con trabajo urbano, así como los trabajadores con residencia urbana pero con trabajo rural (volantes o boías frías). Esto ha tendido a borrar las fronteras entre el trabajo agrícola y no agrícola y, cada vez más, se constata la existencia de un conjunto de trabajadores de baja calificación que circulan en trabajos urbanos y rurales. Es en estas categorías donde se podría esperar una significativa presencia de la pobreza.

Las políticas agrarias

Durante el período de industrialización sustitutiva de importaciones que se inicia a partir de la década del 30 y se consolida en las décadas posteriores, los estados latinoamericanos, en particular los del Cono Sur, aplicaron políticas tendientes a favorecer el sector industrial en detrimento del sector agropecuario. Se pensaba que su función era la de capitalizar al sector industrial y proporcionar alimentos baratos para la creciente fuerza de trabajo industrial y urbana. Este sesgo antiagrario de las políticas impidió un mayor desarrollo del sector, mientras que, por otro lado, el desarrollo industrial no creó los empleos suficientes para absorber la mano de obra desocupada o subocupada del sector rural. Es posible suponer que estas políticas incidieron en la generación de la pobreza rural.

Las políticas que se gestaron en períodos recientes para modificar dicho sesgo antiagrario también contribuyeron a reforzar una estructura agraria profundamente dualista, en donde "los principales beneficiarios del desarrollo eran las personas inicialmente dotadas de más y mejores factores de producción... aunque con una escasa capacidad de absorción de mano de obra...

¹⁶ De Janvry et al. Op. cit. Pág. 46.

De hecho, a no ser de que se introduzcan elementos correctores de la pobreza en la estrategia de desarrollo de la región, la estructura fuertemente desigual que predomina en toda América Latina tenderá siempre a generar concentración de beneficios en la cumbre y a agravar la marginación de los sectores con menos ingresos, cuyo estrato más bajo corresponde, sin duda, a la población rural pobre¹⁷.

La discriminación étnica

Numerosos estudios muestran que las poblaciones indígenas han sido tradicionalmente discriminadas del acceso a la tierra y a los satisfactores de las necesidades básicas. Esta situación ocurre independientemente de la proporción que dichas poblaciones representen en la sociedad. Dicho de otro modo, la discriminación está presente no sólo en los países en que los indígenas son minoría, sino también en aquellos países de América Latina en que representan una proporción considerable de la población. La población indígena o de origen indígena representa proporciones variables en los cinco países estudiados, aunque en conjunto no son los países con más población indígena.

La discriminación de la mujer rural

El incremento del trabajo estacional en la agricultura con la consiguiente migración de los trabajadores, ha aumentado la proporción de hogares rurales en que las mujeres quedan como principales responsables de las tareas agrícolas. Así, a las tareas de carácter reproductivo de las cuales son tradicionalmente responsables, se le suman las tareas de carácter productivo. Estudios puntuales muestran que las mujeres, de residencia urbana o rural, también participan crecientemente en tareas rurales ligadas, por ejemplo, a la recolección de frutas y hortalizas. En otros casos, en especial en las proximidades de las ciudades, las mujeres rurales desempeñan tareas como personal doméstico, complementando eficazmente los ingresos de las pequeñas explotaciones. Una encuesta reciente en Uruguay mostró, por ejemplo, que el aporte a los ingresos extraprediales hecho por las mujeres (21 %) era fundamental en los pequeños establecimientos para poder superar la línea de pobreza¹⁸.

Sin embargo, varios estudios muestran que aquellos hogares en que la jefatura está a cargo de una mujer, tienen más probabilidad de ser pobres que aquellos en que el jefe del hogar es un hombre.

¹⁷ FAO. op. cit. Pág. 44.

¹⁸ FIDA/MGAP/EQUIPOS CONSULTORES. Perfil y caracterización de la Pobreza Rural. Montevideo, 1992. Pág. 66.

La discriminación de la mujer también es perceptible en otros aspectos. Generalmente, perciben una remuneración inferior a la masculina por el mismo tipo de trabajo, no tienen acceso a la tierra, al crédito ni a los servicios técnicos agrícolas que no suelen reparar en sus necesidades. Están sometidas a la doble presión de hacerse cargo de las tareas domésticas y de las tareas productivas (en forma parcial o total), pero, frecuentemente, ni siquiera tienen acceso a los ingresos monetarios que contribuyeron a generar con su trabajo.

Aparentemente, aún el consumo es distribuido desigualmente de acuerdo a la condición de género. Según estudios recientes "son los varones quienes concentran una parte desproporcionadamente alta del consumo total en desmedro del consumo a que acceden las mujeres y los niños, en circunstancias de que son precisamente en los grupos familiares más pobres donde las mujeres hacen una mayor contribución al ingreso familiar"¹⁹.

Los movimientos migratorios

Los movimientos migratorios de la población rural latinoamericana son de antigua data. Estas migraciones pueden ser de carácter nacional o internacional y, a su vez, pueden ser estacionales o permanentes.

Las migraciones estacionales son frecuentes por el carácter safral de muchas tareas agrícolas. Así, se pueden mencionar movimientos de trabajadores para las tareas de la cosecha de frutas y hortalizas, de la recolección del algodón y del café, de la zafra de la caña de azúcar, de la esquila de la lana, etc. Este tipo de ocupaciones, con frecuencia, está asociado a malas condiciones de trabajo y a largas jornadas laborales. Si bien los jornales o pagos a destajo obtenidos suelen ser superiores a los salarios rurales, en ciertas ocasiones estas actividades están asociadas a situaciones de dominación por parte de contratistas rurales o de exacción por parte de los comerciantes minoristas que deprimen los ingresos reales finalmente obtenidos.

En las zonas próximas a las fronteras suele haber un activo movimiento de trabajadores rurales para las actividades rurales de carácter estacional. Así, se puede mencionar el paso de trabajadores paraguayos para la cosecha de algodón en las provincias del NE argentino, de trabajadores bolivianos para la zafra cañera en las provincias del NOA o de trabajadores chilenos para la esquila en el sur. Las fronteras entre Uruguay y Brasil son porosas, permitiendo el paso de trabajadores rurales en ambos sentidos según las demandas laborales y las variaciones en los salarios. Rigen para estas migraciones las consideraciones que se hacían más arriba acerca de las remuneraciones y las condiciones de trabajo.

¹⁹ FAO. Op. cit. Pág. 38.

Las migraciones zafrales son, en general, un indicador de pobreza por parte de las familias que aportan dicha fuerza de trabajo. Es la imposibilidad de dar trabajo productivo a los excedentes de población rural por parte de las familias de minifundistas, lo que impulsa a estos trabajadores a iniciar estos periplos laborales.

Las migraciones permanentes pueden ser dentro o fuera del país. En los últimos años, todos los países han sufrido fuertes migraciones permanentes desde las áreas rurales hacia las periferias de las ciudades, en particular a las megalópolis que hay en la región. De esta manera, la incapacidad de absorber la población económicamente activa por parte del sector moderno de la agricultura y la imposibilidad de hacerlo por la agricultura campesina, transfiere el problema de la generación de empleo productivo para estos contingentes de emigrados, al sector industrial y de servicios urbano, que tampoco ha tenido capacidad para incorporarlo. En consecuencia, los problemas de la pobreza se trasladan del ámbito rural al urbano.

Las corrientes migratorias permanentes, generalmente, muestran la incapacidad de los hogares rurales para retener a parte de sus miembros activos. Más aún, con frecuencia los emigrantes son jóvenes rurales que tienen la mayor parte de su vida activa por delante. En ciertas zonas, los minifundios rurales son el refugio de las generaciones mayores, mientras las generaciones jóvenes han emigrado a centros urbanos de su país o directamente a otros países. Las remisiones de dinero que estos jóvenes realizan a sus parientes, explican, a veces, una parte importante de los ingresos que se obtienen en los hogares pobres de estas localidades rurales.

Los factores ecológicos

La pobreza rural se concentra en los lugares en que los recursos naturales son frágiles o han sido deteriorados. Esto ocurre porque las poblaciones de menor peso en nuestras sociedades, grupos indígenas y campesinos, han sido desalojados de las tierras más fértiles y han sido empujados hacia tierras de menor valor, justamente por sus peores condiciones ecológicas. En general, estos procesos se localizan en tierras de pendientes o de alturas, zonas áridas o con lluvias irregulares. Así, por ejemplo, la pobreza rural se hace presente en zonas como el nordeste brasilero, las zonas áridas centrales de la Argentina, las tierras mapuches en el sur de Chile y las zonas andinas secas y frías del noroeste argentino. Al mismo tiempo, la sobreutilización que estas poblaciones realizan de los recursos naturales sumamente frágiles incrementan el deterioro creciente, agudizando las condiciones de pobreza.

La educación

Existe asociación directa entre los niveles de pobreza de las familias rurales y el analfabetismo de los jefes de hogar. De la misma manera, es mayor la tasa de deserción escolar de los niños pertenecientes a familias en situación de pobreza. Por un lado, las familias pobres no pueden hacer frente a los gastos que representa mandar a los niños a la escuela y, por otro, tampoco pueden prescindir de la mano de obra que representan estos niños para diversas tareas, como cuidar los animales domésticos, juntar leña, acarrear agua, etc.

La insuficiente escolaridad refuerza las condiciones de pobreza, incidiendo negativamente en las oportunidades de inserción laboral, tanto en lo que se refiere a la posibilidad de encontrar empleo como al tipo de trabajo al que pueden acceder en un mercado segmentado. Sin poder aspirar a trabajos calificados se ven afectados en el nivel de las remuneraciones salariales a las que pueden acceder.

La desnutrición

Importantes segmentos de la población rural enfrentan situaciones de sub-alimentación. Generalmente, los indicadores de desnutrición son usados para medir situaciones de pobreza. Así mismo, la sub-alimentación afecta el posterior desempeño físico y psíquico de los individuos, con lo cual se convierte en un elemento reforzador de la situación de pobreza.

Algunas Políticas, Acciones y Programas llevados a cabo en América Latina para el Combate contra la Pobreza Rural

Desde la década del cincuenta, se han aplicado sucesivamente, diversas políticas de erradicación de la pobreza rural en el continente:

- i) Los primeros esfuerzos enfatizaban el desarrollo de la comunidad local, cuya dinámica- tendiente al autosustento- se reforzaría con recursos externos.
- ii) Las reformas agrarias atacaron, con esfuerzos dispares, la estructura de la tenencia de la tierra y las relaciones sociales que se derivan de ella, al tiempo que eran impulsados procesos de colonización que consolidaban grandes estratos campesinos.
- iii) Desde la década del setenta, se reconoce en los diversos diagnósticos, que los objetivos perseguidos no habían sido alcanzados en las dimensiones fundamentales: productiva, tecnológica o social y que, en lo sucesivo, los proyectos deberían incorporarlas de manera integral.

Desde entonces, el horizonte del desarrollo rural estará dominado por el enfoque del desarrollo rural integral. Por su naturaleza, éste exigía un abordaje sistemático y de largo plazo, pero la brevedad de su aplicación impidió poner a prueba su validez. Esta es, en pocas palabras, la evaluación que realizan Rolando Franco y Ernesto Cohen²⁰. Estos analistas señalan que, hasta el presente, ninguna de las políticas implementadas generó la dinámica autosostenida que se esperaba de ellas; los diagnósticos que les servían de fundamento demostraron su inadecuación; no se logró inducir el "efecto de arrastre" que persuadiera a los interesados de su excelencia para el desarrollo rural.

En tanto, el panorama latinoamericano de pobreza en el campo se ha mantenido e incluso se ha agravado. El problema de la deuda externa ha disminuido el flujo de capitales, dando lugar a políticas de estabilización y ajuste estructural, destinadas a reequilibrar la balanza de pagos, reducir la inflación y a mantener o aumentar el crecimiento económico. Franco y Cohen realzan la centralidad del papel de la agricultura en estas políticas, sin desconocer que éstas por sí solas no ofrecen soluciones a la pobreza rural; deben diseñarse estrategias específicas dirigidas a los trabajadores sin tierra, los pequeños productores, los arrendatarios y sus familias, so pena de agudización de la marginalización y la pobreza con el consiguiente incremento de problemas económicos y sociales. La situación cuenta con un agravante ligado a la "tendencia estructural a la sobreoferta permanente de productos primarios" derivada del incremento sostenido en la oferta de los países industrializados.

Este panorama lleva a Franco y Cohen a formular la necesidad de una asignación racional de recursos cada vez más escasos para el logro de la equidad. Para esto, plantean tomar en cuenta:

- i) Una identificación precisa de la heterogeneidad de sujetos en que se materializa la pobreza rural. A esta realidad heterogénea corresponde un enfoque flexible de los programas de desarrollo, implementado por personal formado con capacidades y conocimientos, cuya amplitud desborda los currícula normales de las universidades, constituyendo éste un punto crucial de la viabilidad de dicho enfoque flexible.
- ii) La coherencia de las políticas macro económicas con las del desarrollo rural.
- iii) Generación de empleo rural que tenga en cuenta las estrategias de sobrevivencia familiar determinadas por la pobreza y que no están vinculadas a la unidad de producción.

²⁰ Ver el Informe Erradicación de la Pobreza: El Desafío para los Noventa, Programa Conjunto sobre Políticas Sociales para América Latina, ILPES-OEA. Enero de 1992.

- iv) Los beneficiarios deberán estar presentes con capacidad resolutive en cada etapa del programa, promoviéndose su amplia participación en la formulación, la implementación y la evaluación de los programas, lo que disminuye la probabilidad de fracaso.
- v) Que dada la multitud de ONGs involucradas, deben coordinarse los esfuerzos públicos y privados de desarrollo rural.

De Janvry²¹ señala el proceso reciente de modificación radical del enfoque de desarrollo rural integrado a través de proyectos orientados al aumento del flujo de préstamos a la población rural pobre, sirviéndose de instituciones descentralizadas que seleccionan a los beneficiarios en virtud de su propia reputación y de la supervisión ejercida por sus pares, en lugar de las habituales garantías formales. Este mecanismo permite que los pequeños productores asuman mayores riesgos en el proceso de producción. Se contribuye así a consolidar la competitividad exigida por un desarrollo rural basado en la economía de mercado y no con vistas a la autosuficiencia. De Janvry indica, igualmente, la importancia determinante del acceso a bienes y servicios para reducir la pobreza rural, así como la necesidad de impulsar programas de acceso a la propiedad de la tierra, que aseguren el libre juego del mercado eliminando las distorsiones de la especulación. Finalmente, este analista alerta sobre la importancia de la viabilidad política de los programas de desarrollo rural, sustentada en la capacidad potencial de estos programas para beneficiar a sectores política y económicamente más poderosos.

Un alto funcionario del FIDA²² sostiene que el combate contra la pobreza no supone necesariamente gastos adicionales ni un drenaje a expensas de la acumulación, en la medida que los pobres sean vistos como potenciales productores y sujetos solventes de créditos. Esto permitiría destrabar aquellos obstáculos públicos y privados que reducen su libertad de acción y que les extraen los escasos recursos de que disponen. Van der Pluijm enfatiza la reducción de costos del crédito, desplazando la responsabilidad de la distribución y administración de préstamos locales de los bancos hacia los propios beneficiarios, constituidos en grupos de crédito local más o menos formales que movilicen el ahorro y las capacidades administrativas. Sintetiza Van der Pluijm: "El alivio de la pobreza es, ante todo, una actividad de los pobres mismos".

²¹ Reforma Social y Pobreza. Foro del BID-PNUD. 1993.

²² Van der Pluijm, T. en Reforma Social y Pobreza. Foro del BID-PNUD. 1993.

La División de Desarrollo Social de la CEPAL²³ da cuenta de experiencias de apoyo a la productividad de los pobres rurales en la región, especialmente, en Brasil, Colombia, Santo Domingo, México y Perú. Se asigna particular importancia a la movilización de los propios "actores-pobres rurales", con la doble finalidad de reducir costos de ejecución e intermediación y de potenciar la capacidad de gestión y operación de los beneficiarios. Se subraya allí la experiencia exitosa de las iniciativas de auto-ayuda y auto-dependencia en comunidades rurales pequeñas de Dominicana. El informe defiende la necesidad de que el sistema de asignación de recursos se funde en la evaluación de proyectos presentados por los propios beneficiarios y que sean "financieramente viables, económicamente rentables y productivamente sostenibles". Al mismo tiempo, el fortalecimiento de la capacidad de demanda de los potenciales beneficiarios pasa por formas de asesoramiento y capacitación en gestión, organización y coordinación de acciones.

La experiencia del Programa Nacional de Solidaridad de México muestra la participación de las comunidades en el diseño, la toma de decisiones, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los proyectos concertados. Se señalan, por otra parte, las experiencias exitosas del tratamiento de aguas en la cuenca del Cuzco (Perú) y la producción con sistema de microcuencas hidrográficas para pequeños propietarios en Paraná (Brasil), orientadas a la recuperación de impactos ambientales negativos, derivados del agotamiento de recursos, escasez de tierra, erosión de suelos y sobreexplotación.

En Perú, se busca resolver problemas de erosión de suelos y manejo de aguas mediante acciones de forestación, construcción de zanjas de infiltración para retener tierra y agua y terrazas de lenta formación. El proyecto, con efectos positivos en la reducción de la pendiente, en el aumento de la cobertura vegetal y de la materia orgánica alrededor de las zanjas y en el aumento en la productividad, también trajo consigo innovaciones tecnológicas e institucionales en el apoyo a pequeños productores.

En el caso de Paraná (Brasil), pequeños productores programan y realizan tareas de reforestamiento conservacionista, manejo de suelos, control de aguas de lluvia y combate a la erosión, existiendo evidencias de aumento en el desempeño productivo de los beneficiarios, innovaciones tecnológicas probadas e incorporadas y reducción de la dependencia externa.

El informe de estas experiencias por parte de CEPAL afirma que "la selectividad del apoyo hacia actividades productivas de los grupos más pobres, por un lado, y la construcción de una demanda racional que pueda dirigirse desde estos grupos hacia las instancias institucionales pertinentes, por otro, constituyen dos

²³

Ver para el caso el informe de CEPAL a la 3ra. Conferencia Regional contra la Pobreza en América Latina y el Caribe, realizada en Santiago de Chile. Noviembre, 1992.

caras complementarias para reformular modos de enfrentar la pobreza rural con efectos positivos durables". Esto requiere, al mismo tiempo, de la modificación de patrones históricos de articulación actores sociales/Estado, basados en el clientelismo electoral, la cooptación partidaria y el paternalismo estatista.

Una Definición Funcional de la Pobreza Rural para Identificar a la Población Objetivo

Varias son las definiciones que se encuentran sobre la pobreza. La que se señaló en la primera parte de este artículo, de O. Altimir, parece la más completa, ya que introduce la necesaria consideración de los aspectos culturales. Es preciso, al hablar de pobreza, contextualizarla en un tiempo y en un lugar, es decir, en una sociedad determinada. Este aspecto tiene particular importancia cuando se trata de la pobreza rural, ya que en el medio rural existen culturas diferentes a las hegemónicas, campesinas o indígenas, donde los contenidos y los significados de la pobreza pueden ser distintos. Esto no debe servir, sin embargo, de pretexto para que las poblaciones rurales pobres no puedan gozar de los mismos beneficios que las poblaciones urbanas. Lo que se intenta decir es que la valoración de la pobreza puede ser diferente en la población rural con respecto a la urbana.

Para los efectos de este trabajo, asumimos que se entiende como "definición funcional" a la operacionalización de una definición. Con este fin, se propone la metodología de la medición bidimensional (o integral) de la pobreza como la más adecuada de las metodologías ensayadas en América Latina, por cuanto hace posible introducir la especificidad de los distintos tipos de pobres: los pobres crónicos, recientes e inerciales. Esto permite dirigir más adecuadamente las políticas de alivio o combate contra la pobreza, según la decisión política que cada organismo asuma respecto del tipo de pobreza que quiera atacar.

Sin embargo, la medición bidimensional de la pobreza requiere de un arsenal de información que no siempre está disponible para el área rural. Para ello es necesario contar con un censo de población y su reprocesamiento en función de la medición de necesidades básicas, así como también, con la información proveniente de una encuesta de gastos e ingresos de los hogares, realizados ambos en momentos lo más próximos posibles, de manera que se permita su asociación. Cabe acotar que, a veces se cuenta con esta información, pero sin el procesamiento adecuado para las áreas rurales. Una acción importante de todas aquellas instituciones que estén interesadas en el problema de la pobreza rural, consiste en estimular a los organismos públicos de Estadísticas y Censos para que generen la información adecuada para medir la pobreza rural.

Como se señaló anteriormente, de los cinco países en consideración, Brasil y Chile cuentan con una Encuesta Continua de Hogares que toma en cuenta el área rural. En Argentina, Paraguay y Uruguay el mismo instrumento sólo tiene cobertura urbana. Por lo tanto, en los dos primeros países parecería posible medir la pobreza con la metodología bidimensional, no así en los otros tres.

En aquellos casos en que no se cuenta con información que permita medir la pobreza rural con la metodología bidimensional, otra aproximación posible es a través de los censos de población. Todos los países realizan, periódicamente, censo de población y, por lo tanto, de ellos se puede obtener la información necesaria para estimar la población con NBI.

Los censos de población recolectan suficiente información sobre las condiciones de vida de la población censada, como para poder construir los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas. Se han discutido las ventajas e inconvenientes del uso de los indicadores NBI para la identificación de la pobreza. Es posible que en algunos países sea conveniente revisar los indicadores NBI construidos (posiblemente para la medición de la pobreza urbana) con el fin de cerciorarse de su eficacia para medir condiciones semejantes en el medio rural. Algunas de las ventajas más relevantes del uso de esta información censal son su amplia cobertura y la posibilidad de efectuar comparaciones temporales con los sucesivos censos, la posibilidad de efectuar retabulaciones específicas para determinadas áreas geográficas y la confiabilidad de la información que aportan. Algunas de las desventajas del uso de este instrumento son: la escasa frecuencia de los censos, que se hacen en el mejor de los casos cada diez años y la dificultad para acceder a las retabulaciones así como el costo adicional que implica realizarlas, factores que muchas veces contribuyen a que no pueda accederse a ellas a tiempo.

Si existiesen posibilidades y recursos, deberían implementarse encuestas específicas en el área rural considerada, a fin de instrumentar un adecuado programa de combate contra la pobreza. Estas encuestas pueden revelar los ingresos de la población rural con el fin de estimar los sectores sociales que se encuentran bajo la línea de pobreza y bajo la línea de indigencia, o bien, pueden intentar revelar, además, la información para estimar la satisfacción de las necesidades básicas. Esta última posibilidad, exige un instrumento de medición más complejo con la elevación consiguiente de los costos, pero su resultado será superior al permitir estimar la pobreza en su carácter bidimensional.

Dependiendo de los objetivos y de las posibilidades con que se cuenta para la obtención de información, también es posible aproximarse a una estimación de las situaciones de pobreza de una población objetivo a través de indicadores indirectos, cuya asociación con el fenómeno de la pobreza está probada. Por ejemplo, indicadores de desnutrición de la población, de mortalidad infantil, de analfabetismo, de desempleo o sub-ocupación, de salarios rurales, etc., proveen información que aproxima a un dimensionamiento de la pobreza. Estos datos,

además, tienen la ventaja de que suelen ser entregados por otras instituciones vinculadas a áreas como la salud, la enseñanza o empleo. Su retabulación y preparación específica para los objetivos del programa no ofrece en esos casos mayores dificultades. Si bien la información provista por estas instituciones es limitada, el gastar más recursos en mejorar los instrumentos de recolección dependerá de la existencia de los mismos y de los objetivos del programa de alivio de la pobreza.

En aquellos casos en que el programa de alivio de la pobreza está circunscrito a un área geográfica no muy extensa (algunas comunidades rurales) y los recursos o el tiempo disponibles para conocer datos sobre la pobreza no fuesen muchos, tal vez se podría recomendar la metodología del Rapid Rural Appraisal (RRA). Esta metodología se basa en el diagnóstico de una situación problemática, a partir del trabajo de un agente externo realizando entrevistas a informantes calificados pertenecientes a la población objetivo, actividades grupales y visitas a terreno. Es una metodología rápida y de bajo costo, que tiene, además, la ventaja de significar una mayor participación de los involucrados en el propio estudio de la situación. Esta circunstancia permite que la propia población objetivo se haga cargo con mucha rapidez del programa posterior de alivio de la pobreza. Se disminuye así el tiempo que normalmente media entre los estudios de identificación del problema y la instrumentación de medidas adecuadas para enfrentarlo. Además, el costo posterior del programa suele ser menor, al contar con la participación de la población involucrada. La limitación más significativa de la metodología RRA es que sólo puede ser empleada en programas de carácter geográfico acotado.

Si no existiese información suficiente para realizar mediciones de pobreza rural o no hubiese tiempo o recursos para generarla, también se puede adoptar otra estrategia que consiste en focalizar políticas y medidas selectivas de menor alcance de alivio o combate a la pobreza, en ciertos grupos de población donde se sabe, por estudios generales o experiencia histórica, que existe pobreza rural.

Numerosos estudios realizados en América Latina muestran que la pobreza rural se concentra en dos grupos sociales claramente definidos: los pequeños productores rurales y los asalariados rurales sin tierra. A su vez, dentro de estas dos categorías es posible identificar grupos de mayor riesgo: los indígenas, las mujeres y los jóvenes rurales.

Al mismo tiempo, es posible agrupar las políticas y los programas en cinco categorías diferentes: 1) para la mejora de las condiciones de producción (estructura agraria, tecnología, comercialización, créditos, generación de empleo, condiciones de trabajo, etc); 2) para la mejora de las condiciones de reproducción biológica y social (alimentación, vivienda, salud, etc. i.e. los satisfactores de necesidades básicas); 3) para el mejoramiento del capital humano (educación, capacitación laboral, reconocimiento de las otras culturas, etc. i.e. aquellas medidas que favorecen un cambio de actitud dirigido a romper

con la cultura de la pobreza); 4) para el reconocimiento de los derechos y estatutos jurídicos (legislación laboral, derecho a la afiliación, reconocimiento y titulación de tierras y territorios, etc) y, 5) para el reconocimiento y la promoción de la organización y la participación.

El cruce de los seis grupos sociales de alto riesgo con las cinco categorías de políticas y acciones, genera un cuadro de doble entrada con treinta celdas. Para cada una de ellas se podrían identificar las políticas y acciones posibles de ser llevadas a cabo. En cada país, cada institución u organización pública o privada, que tenga entre sus objetivos y metas el alivio de la pobreza rural, podría identificar, en función de la información de que disponga, de sus recursos y del mandato y vocación institucional, las acciones posibles a realizar.

En síntesis, la medición de la pobreza rural, por cualquiera de las metodologías propuestas, es una actividad que además de mejorar el conocimiento, permite diseñar más eficazmente los programas de alivio de la pobreza, focalizados en determinada población objetivo. Sin embargo, la posibilidad de efectuar mediciones precisas de la pobreza es costosa y puede estar más allá de las posibilidades y mandatos de algunas de las organizaciones presentes. La imposibilidad de efectuar estas mediciones no debe ser un obstáculo para emprender acciones. En especial, acciones acotadas a ciertas áreas geográficas y dirigidas a poblaciones de alto riesgo, podrían llevarse a cabo con mediciones sencillas que identifiquen a la población objetivo. Acciones de mayor envergadura, acometidas por instituciones de mayor peso y predicamento, deberían contar con estimaciones previas de la población objetivo que permitan mejorar su eficacia.

DIAGNOSTICO DE LA POBREZA RURAL DE ARGENTINA²⁴

*Patricia Areco y Gastón Bordelois, SAGyP;
José Catalano, INTA*

Diagnóstico de la Pobreza Rural de Argentina

El peso de la pobreza rural en relación con la pobreza urbana y la distribución regional y provincial de la pobreza

A mediados de la década del 80, se generaliza en América Latina la situación en la que **los porcentajes de pobreza rural siguen siendo más altos que los urbanos, pero la mayor parte de la población pobre pasa a tener residencia urbana**. Los datos de las décadas del 80 y del 90 sobre pobreza en la Argentina, muestran esa pauta que en nuestro país, dada su temprana urbanización, es de antigua data.

Los datos del Censo de Población y Vivienda de 1991 nos muestran que en el total de las provincias (excluimos en todos nuestros análisis al distrito Capital Federal que no modificaría la línea general del fenómeno) el porcentaje de pobres rurales medidos con el sistema de necesidades básicas insatisfechas (NBI) **dobra el porcentaje de pobres urbanos: 34,2% y 16,7%**, mientras que el número de los pobres urbanos triplica el de pobres rurales.

En 1991, en las áreas rurales se encuentran 338.596 hogares con necesidades básicas insatisfechas que albergan a algo más de medio millón de trabajadores activos de 14 años o más y a una población total de un poco más de un millón y medio de personas.

Como es sabido, los datos censuales con los que contamos sólo dan un enfoque parcial del fenómeno de la pobreza: se trata de pobreza absoluta medida por referencia a necesidades básicas insatisfechas (NBI), como por ejemplo, vivienda

²⁴ Este diagnóstico de la pobreza rural de la Argentina se apoya en información proveniente del Censo de Población de 1991 y de Talleres realizados con beneficiarios potenciales del PROINDER "Programa de Alivio a la Pobreza e Iniciativas de Desarrollo Rural", el cual está en formulación para ser implementado por la SAGyP a partir de 1996, con financiamiento del Banco Mundial y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

y educación, pero casi no se cuenta con estudios rurales que midan pobreza absoluta por referencia a una línea de pobreza.

Sobre la base de los mencionados datos de necesidades básicas insatisfechas, el peso porcentual de la población rural pobre es superior al de la urbana en la mayor parte del territorio nacional: en el conjunto de las provincias, en todas las regiones, en todas las provincias (con excepción de Tierra del Fuego, en donde uno de los dos departamentos tiene mayor porcentaje urbano) y casi en un 90% de los departamentos del país. En el caso de las regiones, la pauta está claramente presente en el nivel departamental: desde el caso del NEA (Nordeste argentino) donde cubre el 100% de los departamentos, baja hasta el 79% en la región pampeana, mientras que en las otras tres regiones (NOA- Noroeste argentino- Patagonia y Cuyo) supera el 85% de los casos (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Comparación entre NBI rural (%) y NBI urbano (%).
Análisis a nivel total de provincias**

Población total(1)	29.379.909
Población urbana (%)	85,78
Población rural (%)	14,22
NBI urbano (%)	16,7
NBI rural (%)	34,2
N° Deptos. con NBI rural(%) > NBI urbano(%)	445
N° Deptos. con NBI rural(%) < = NBI urbano(%)	56
% Deptos. con NBI rural(%) > NBI urbano(%)	88,82
% Deptos. con NBI rural(%) < = NBI urbano(%)	11,18
N° hogares NBI rural (equivale a 1.500.000 personas)	338.596
N° trabajadores activos > 14 años	+ 500.000

(1) No incluye Capital Federal

Vale la pena señalar que de los 56 departamentos que aparecen con porcentajes de NBI urbano más alto, hay 13 que no tienen población rural y 36 de esos departamentos están en la Provincia de Buenos Aires. Incluso, en una región altamente afectada por situaciones de NBI en que aparece un departamento con NBI urbano más alto, se trata de un caso en el cual el NBI rural está por encima del 55%.

El porcentaje de NBI rural alcanza niveles tan altos como el 93,4% en Ramón Lista (prov. de Formosa) y 114 de los 501 departamentos tienen más del 50%

de su población rural en condiciones de necesidades básicas insatisfechas. Vamos viendo que **existe una concentración geográfica, con zonas de alta pobreza que hace que el fenómeno no sea intersticial.**

Existen también casos de provincias en las cuales el NBI rural supera al urbano en números absolutos: Misiones y Stgo. del Estero se encuentran en esa situación y Chaco está de un lado o del otro del borde según los métodos de cálculo empleados. Otras siete provincias tienen poblaciones rurales pobres que representan más de un tercio de los pobres provinciales.

Las unidades departamentales, en un 45,3% de los casos, también muestran ese predominio de pobres rurales en números absolutos. Si se deja de lado la provincia de Buenos Aires, los departamentos con más pobres rurales que urbanos en números absolutos llegan al 57,5%. Este peso de lo rural en la situación de la pobreza no nos da, sin embargo, una asociación alta entre ruralidad y porcentaje de NBI en el nivel departamental. En efecto, existen zonas rurales con distinto grado de pobreza y prosperidad y por eso el análisis de unidades de distinto tamaño y localización tiene un sentido importante. De cualquier modo, tengamos presente, desde ya, que zonas rurales más prósperas, con porcentajes más bajos de población con NBI pueden tener un peso importante en cuanto a la distribución de los pobres en el país.

Otro punto a tener presente es el de la definición de las zonas rurales en función de la cantidad de población asentada en el área. En la casi totalidad de los datos utilizados se usa la definición ya tradicional de población en asentamientos de 2.000 habitantes o menos. Hemos podido disponer de tabulaciones en las que se pueden distinguir tres estratos de asentamiento: de 0 a 500 habitantes, de 500 a 1.000 y de 1.000 a 2.000, si bien sólo se cuenta esta información para las provincias de Chaco y Tucumán, ambas con niveles altos de pobreza. En ambas provincias nos encontramos con que los pobres se distribuyen casi por tercios entre los tres niveles, con un leve predominio del nivel más alto. Es claro que estos estratos tienen significación en cuanto al tipo de pobres y su inserción en la actividad agropecuaria. Si hay diferencias, éstas tienen que ver con la diferencia entre provincias, más que con una diferencia entre estratos de asentamiento en cada provincia.

Podemos retomar nuestro panorama general de pobreza rural en el país a partir de los datos de 1991 sobre población en situación NBI.

Es clara la importancia que tienen en el país, las regiones del noroeste (NOA) y nordeste (NEA) en el conjunto de las situaciones de pobreza, ya que la primera concentra casi un tercio de los pobres rurales y la segunda, casi el 29%. En el otro extremo, la región patagónica y Cuyo dan cuenta de un 5% y un 10% respectivamente del total. Entre estos dos puntos merece subrayarse la situación de la región pampeana, en donde casi un 24% de la población está en situación de pobreza.

Es claro que esta distribución geográfica no corresponde estrictamente a la seriedad regional del problema. Si observamos los porcentajes de pobres en situación de NBI que se dan en cada una de las regiones, se modifican las magnitudes y el orden en que se sitúan las regiones. EL NOA y el NEA conservan su posición de primacía: en el NOA más del 51% de los hogares rurales se encuentra en esa situación y en el NEA el porcentaje supera el 48%. Donde se observan cambios es en el ordenamiento de las otras tres regiones y se hace notar especialmente el retroceso de la pampeana. Mientras la Patagonia supera el 32% y Cuyo casi alcanza el 30%, la pampeana queda situada en el valor más bajo, sólo algo superior al 18%. Los casos de la región pampeana, por un lado, y de la Patagonia y Cuyo, por otro, plantean significativos problemas de decisión acerca de políticas. Así, Patagonia y Cuyo que cubren una parte pequeña de la población pobre tienen una incidencia relativamente alta de pobreza, mientras que la región pampeana que da cuenta de cerca de un cuarto de los pobres del país muestra una incidencia de marcada menor magnitud.

Cuadro 2. Distribución de los pobres rurales según regiones

Concentración de Pobres Rurales		Población Rural en Situación de NBI
NOA	32% del total	50,8%
NEA	20% del total	53,6%
PATAGONIA	5% del total	29,7%
CUYO	10% del total	33,3%
PAMPEANA	24% del total	22,2%

A partir de esas dos dimensiones, es decir, de la distribución o peso poblacional (cantidad de pobres parciales, respecto al total de pobres del país) y el porcentaje de afectados o incidencia (esto es proporción de pobres sobre el total de la población rural provincial), se puede contar con una primera tipología para caracterizar regiones y luego aplicarla a provincias, lo que nos mostrará diferencias entre provincias que corresponden a las mismas regiones.

Si comenzamos con las regiones vemos que NOA y NEA tienen alto peso poblacional y alta incidencia, la región pampeana tiene alto peso poblacional y baja incidencia, mientras que Cuyo y Patagonia tiene un valor bajo en ambas dimensiones. La combinación alta incidencia y el bajo peso poblacional no se da.

Al pasar a caracterizar provincias veremos cómo se modifica la distribución, observándose dos fenómenos que señalan heterogeneidad dentro de las

regiones, en tanto hay provincias situadas en regiones con una caracterización dada que pasan a tipos que no corresponden a esa caracterización y, al mismo tiempo, se hace presente el tipo que no estaba en el nivel región.

1. Provincias con alto peso poblacional y alta incidencia: Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones, Salta, Santiago y Tucumán.
2. Provincias con reducido peso poblacional y alta incidencia: Catamarca, Jujuy, La Rioja y Neuquén.
3. Provincias con alto peso poblacional y baja incidencia: Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe.
4. Provincias con bajo peso poblacional y baja incidencia: Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

El tipo 1 da cuenta del 54,0% de la población en situación NBI; el tipo 2 incluye el 8,8%; el tipo 3 reúne el 24,9% y el 4, un 12,2%. Vemos aquí las dos situaciones que, como ya planteamos, requieren de una decisión política en la que está involucrado el criterio del peso que para caracterizar la importancia de una situación se le otorga a los volúmenes de población involucrada y a la generalización del fenómeno en esa población. Los tipos 2 y 3 muestran claramente esa situación. Señalemos que la distribución en tipos que se obtiene trabajando con jefes de hogares es la misma que se presenta aquí a partir de los datos de población.

Ocupación, condición de actividad y pobreza rural

Podemos pasar ahora a examinar la **composición ocupacional y de condición de actividad** en distintos niveles jurisdiccionales del sector rural. Contamos para ello con los **datos inéditos** del Censo de Población y Vivienda de 1991.

Si observamos el perfil de la población mayor de 14 años en condiciones de NBI a nivel del conjunto de las provincias, o sea a nivel nacional, (Cuadro 3), surge de inmediato un dato llamativo y es que el modo de la distribución se encuentra en la categoría inactivos, que en su conjunto da cuenta del 39,6% de la población rural con NBI, es decir, del 40%. Incluso, si desagregamos la categoría inactivos (o no económicamente activos) en sus componentes de jubilados, estudiantes y otra situación, esta última subcategoría retiene el primer puesto con más del 29% de los sujetos. Del conjunto de categorías con que contamos tomaremos las más numerosas y diferenciaremos entre quienes se encuentran en una situación de relación salarial con una empresa privada y aquellos que forman parte de unidades familiares, o sea, los trabajadores por

cuenta propia junto con los familiares sin remuneración. Estas son, además, las categorías en las cuales se encuentra la casi totalidad de aquellos ocupados, cuya principal ocupación es agraria. La suma de los trabajadores en unidades familiares ocupa el segundo lugar con un 28% de casos y los asalariados privados representan el 22%. Ninguna de las otras categorías presentes en la tabla alcanza al 5% de los casos.

Estas frecuencias tienen mucha importancia en tanto tratamos de ver si los NBI están en un sistema salarial ligado a la empresa privada o en un sistema familiar minifundista o desplazados como inactivos.

Cuadro 3. Perfil de la población rural de 14 años y más en hogares rurales NBI(%), según categoría ocupacional y condición de actividad

Región	Asalariados	Cta. prop. y trabajo familiar	Patrón	Inactivos y desocupados	Ignorados	TOTAL
Cuyo	36,31	20,48	1,19	42,65	0,38	100,0
NEA	26,57	38,24	1,85	33,12	1,22	100,0
NOA	26,32	23,24	0,73	48,70	1,02	100,0
Pampeana	32,70	20,96	1,98	43,72	0,68	100,0
Patagonia	33,99	22,07	1,97	41,35	0,63	100,0
TOTAL	26,57	27,96	1,48	42,07	0,92	100,0

Fuente: DPyDA - SAGyP

Si observamos la situación a nivel regional vemos una clara diferencia con respecto al Cuadro 2. Los inactivos ocupan el primer lugar en todas las jurisdicciones, salvo en el NEA. Aquí la mayor frecuencia corresponde a las unidades familiares, seguidas por los inactivos y, finalmente, por los asalariados: las unidades familiares prácticamente duplican el porcentaje de asalariados privados. En el caso de las regiones donde priman los inactivos, el segundo puesto es el que marca las diferencias: en NOA la población en unidades familiares ocupa el segundo puesto, con una leve superioridad sobre los asalariados privados, mientras que en las regiones Pampeana, Patagónica y Cuyo esa posición la ocupan los asalariados privados.

Nos quedan, entonces, a nivel regional tres pautas: la acentuadamente familiar del NEA, la moderadamente familiar del NOA y la de las otras regiones, en general, menos afectadas por la presencia de NBI en las cuales son los asalariados privados los que predominan sobre los familiares.

Si tomamos estas tres grandes categorías para caracterizar a las provincias (Cuadro 3), nos encontramos con la existencia de las seis combinaciones posibles, pero con muy distintas frecuencias.

Los casos en los cuales los inactivos conservan el primer lugar, seguidos de los insertos en unidades familiares y, finalmente, por los asalariados privados son los más frecuentes e incluyen 11: Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Salta, San Luis y Santiago del Estero.

Con primacía de inactivos, asalariados privados, en segundo lugar, e insertos en unidades familiares en el tercero, son 7: Buenos Aires, Jujuy, Mendoza, Río Negro, San Juan, Santa Fe y Tucumán.

Tal como lo señalamos cuando presentamos los datos regionales del NEA, esta región se destaca por el peso de los insertos en unidades familiares y es allí donde encontramos provincias en las cuales ocupa el primer lugar ese tipo de trabajadores. A su vez, las dos situaciones difieren según quién ocupa el segundo lugar, si los asalariados o los inactivos. En el primer caso, hay una provincia, el Chaco, y en el segundo hay dos: Misiones y Formosa.

Restan entonces dos situaciones en las cuales los asalariados privados ocupan el primer lugar, difiriendo según los sigan en el segundo lugar los inactivos o los familiares: el primer caso se da en Santa Cruz y el segundo, en Tierra del Fuego.

Esta tipología en el nivel provincial nos muestra nuevamente la primacía de los inactivos, si bien aquí aparecen casos fuera del NEA en que esa primacía no se da, se trata de casos de poco peso cuantitativo. Al mismo tiempo, nos hace ver una diversidad de situaciones en cuanto a la primacía relativa de los asalariados privados o de los insertos en unidades familiares, incluidos los casos que se apartan de la pauta que caracteriza a las regiones de las que forman parte. Las provincias en las cuales los familiares son más que los asalariados privados superan claramente en número a aquéllas en que prevalecen los asalariados privados.

Vale la pena señalar que entre las restantes categorías de ocupación hay sólo una en la que se dan frecuencias de NBI superiores al 10%: la categoría de empleado público, que en Catamarca, La Rioja y Santa Cruz alcanza altos valores. Como se observa en los estudios de caso y en la experiencia del PSA, la presencia del empleo público entre productores agropecuarios pobres es un fenómeno de cierta significación. No obstante, recordemos que en este análisis estamos tomando en cuenta las categorías más numerosas e incluyendo aquellas en que se agrupa la casi totalidad de los sujetos cuya ocupación principal es agraria. Sin embargo, si tomáramos en cuenta conjuntamente el porcentaje de asalariados privados y empleados públicos, dos provincias, Catamarca y La Rioja, cambiarían su pauta, pasando a tener más asalariados que sujetos insertos en situaciones familiares. Este cambio ocurriría también a nivel regional en el caso

del NOA, aunque la diferencia porcentual entre ambas categorías sería mínima. En el nivel nacional, no se producirían cambios en el ordenamiento de las categorías.

Sin duda, la primacía de la categoría de inactivos representa un problema tanto para la comprensión de la situación social como para la programación de actividades de alivio de la pobreza. En informes basados en datos de 1980, a partir de una tabulación especial, también aparecía este problema del peso de los inactivos, referido no ya a población sino a jefes de hogares.

Fuentes de ingresos predominantes y problemática de los pobres rurales

A partir de información recientemente entregada en talleres de diagnóstico participativo con pobres rurales, se ha podido determinar orientativamente de acuerdo con el modelo de estratificación propuesto la distribución, según estratos, de los hogares de la población pobre que participó en esos talleres de diagnóstico, así como también la distribución de las fuentes de ingreso predominantes.

Cuadro 4. Ingresos mensuales per cápita de los hogares de los participantes en los talleres, según estratos y predominio de fuentes de ingreso

Estratos	Total	(%)	Fuente de Ingreso Predominante		
			Extraprodial	Prodial	Jub/pens/ Subs.
Menos de \$ 49	96	59,3	37 (38,5%)	42 (43,8%)	17 (17,7%)
Entre \$ 50-99	39	24,1	17 (43,6%)	19 (48,7%)	3 (7,7%)
Entre \$ 100-149	13	8,0	5 (38,4%)	7 (53,8%)	1 (7,7%)
Más de \$ 150	14	8,8	9 (64,2%)	5 (35,7%)	---
TOTAL	162	100,0	68 (42,0%)	73 (45,0%)	21 (13,0%)

Fuente: Encuestas a participantes de beneficiarios en los talleres de diagnóstico participativo.

El Cuadro 4 permite observar que el mayor porcentaje de hogares pobres, según monto de ingreso mensual per cápita, de acuerdo con la metodología empleada, se concentra en el primer estrato (casi el 60% del total); incluso, dentro de éste, se ha identificado la franja de pobres de subsistencia, aquellos cuyo monto de ingreso mensual per cápita es de \$ 25 y menos y representa el 35% del total de hogares del estrato.

Con respecto a los gastos de estos hogares, se ha comprobado que, lógicamente, cuanto menos ganan menos consumen y su dieta alimentaria se va deteriorando, desaparece la carne, y se compran menos cantidades de los otros productos que la conforman, casi todo se gasta en alimentos, desaparecen las compras de ropas, de remedios, etcétera.

Muchos de estos hogares complementan la alimentación que compran con producciones de autoconsumo. No obstante, estas producciones son muy simples y escasas entre aquellos hogares donde no existe una tradición campesina clásica, éste último sería el caso de poblaciones rurales de Misiones y de Formosa o donde la adversidad climática o los malos suelos no permiten buenos cultivos o crianzas, como en el caso de la Puna o de la meseta Patagónica. En estas situaciones, la existencia de comedores escolares contribuye a complementar la dieta alimentaria. En el caso de los aborígenes, que no tienen tradición de cultivos, y de los asalariados sin tierra, este recurso es el único al que pueden apelar.

En lo que respecta a las fuentes de ingreso, puede apreciarse que, generalmente, entre estos sujetos sociales no existen productores puros ni asalariados puros, ya que la combinación entre ingresos prediales-ingresos extraprediales es habitual. No obstante, en algunas regiones pudo observarse que aquellos hogares que dependen sólo del ingreso predial tienen menos oportunidades de traspasar el umbral del primer estrato.

Con respecto a los integrantes del segundo estrato -entre \$ 50 y \$ 99 per cápita por mes- que representan el 24,1 % del total analizado, podemos decir que están en situación de acceder a otros elementos, además de la comida y la vestimenta; es decir, pueden tener, al menos, cierta capacidad para embarcarse en proyectos de crédito con tasas de interés adecuadas.

Finalmente, son por todos conocidos los problemas que detenta la población rural pobre. Sin embargo, resulta de interés mencionar cómo se distribuyen los problemas o las necesidades que reconocen tener los productores pobres, los aborígenes, las mujeres y los jóvenes que han participado en los talleres de diagnóstico participativo, lo que está señalado en el Cuadro 5.

Cuadro 5. Principales problemas señalado por los productores pobres, los aborígenes, las mujeres y los jóvenes, durante los talleres de diagnóstico participativo

ITEM	RANKING
Problemas de producción	49
Problemas de salud	30
Problemas de comercialización	23
Problemas de comunicación (caminos, transportes)	18
Problemas de organización	15
Problemas de educación	13
Aspectos impositivos y previsionales	12
Problemas de empleo	12
Problemas de financiación - Falta de apoyo económico (créditos y subsidios)	11
Problemas con las artesanías	9
Problemas de vivienda	9
Población rural: emigración	8
Problemas con los recursos naturales	7
Problemas de promoción, extensión	5
Problemas culturales	4
Problemas de industrialización - Falta de agroindustrias	2

Programas de la SAGyP Orientados a Combatir la Pobreza Rural

Estos Programas pueden dividirse en:

1. Programas orientados a un ámbito más amplio que incluyen a población rural pobre.
 - 1.1 Programa Prohuerta. INTA.
2. Programas orientados a pequeños productores exclusivamente.
 - 2.1 Unidad de Coordinación de Planes y Proyectos minifundistas. INTA.
 - 2.2 Programa de Crédito y Apoyo Técnico para pequeños productores del Noreste Argentino.
 - 2.3 Programa de Asistencia Subsidiada para productores ganaderos ovinos minifundistas.
 - 2.4 Programa Social Agropecuario.
3. Programas orientados a población rural pobre incluyendo pequeños productores.
 - 3.1 Programa Mujer Campesina.
 - 3.2 Programa de Alivio de Pobreza e Iniciativas Rurales. PROINDER.

Todos estos Programas están en ejecución salvo el PROINDER, el cual está en la etapa de formulación.

A continuación se resumen objetivos, alcances y resultados de los distintos Programas.

1.1. Programa Prohuerta

El Programa Prohuerta se distingue de otros programas de la SAGyP con contenido productivo y orientados a sectores pobres, ya que sus beneficiarios no son sólo del ámbito rural.

Así mismo, incluye sectores en situación de pobreza del ámbito rural, como "productores minifundistas, asalariados rurales y comunidades aborígenes", también dirige su apoyo a sectores urbanos de "desempleados, subocupados, grupos familiares pauperizados y población vulnerable en términos de seguridad alimentaria". Igualmente, se distingue por la variedad de unidades de producción a las que se dirige, puesto que atiende la autoproducción de alimentos en

pequeña escala en huertas y granjas de tipo familiar, comunitario, grupal, institucional y escolar. En la campaña primavera-verano 1994/95 predominan claramente las huertas familiares con más de un 63% de casos, seguidas por las escolares con algo más del 32% y, finalmente, las comunitarias que cubren el 4,5% de los casos de un total de población beneficiaria de alrededor de 680.000 personas.

El Prohuerta pretende contrapesar, sobre todo, la tendencia al menor consumo de hortalizas y frutas frescas. Al iniciar su acción en 1990 considera que para favorecer el acceso a los alimentos de los pobres rurales y urbanos, es necesario dar prioridad a las ciudades, por la magnitud del problema a nivel nacional, y desde el punto de vista regional, dar prioridad al norte del país. En la campaña primavera-verano 1994/95, las huertas familiares rurales ocupan el lugar intermedio con un 37% entre las situadas en zonas urbanas y suburbanas con menos de 50.000 habitantes que cubren el 41% y las de ciudades de más de 50.000 habitantes que cubren el 22%. En la distribución regional, el NOA y el NEA dan cuenta del 51% de la población beneficiaria.

El programa que comienza como un refuerzo de proyecto del INTA en sus Centros Regionales se va ampliando bajo la forma de apoyo institucional integral a otras entidades y organizaciones, constituyendo una red con entidades gubernamentales y no gubernamentales.

El Programa incluye seis componentes:

- Promoción y difusión.
- Capacitación: el INTA capacita a agentes multiplicadores o promotores, que son quienes, posteriormente, deberán difundir en la comunidad los contenidos adquiridos.
- Asistencia técnica: trata de asegurar la continuidad de los programas y el aprovechamiento de los recursos disponibles, a través de una acción sobre los promotores comunitarios.
- El programa se propone generar, adecuar y aplicar tecnologías alternativas, requiere de una actividad de investigación participativa y experimentación adaptativa, tomando en cuenta pautas y recursos locales.
- Privilegia las articulaciones institucionales tanto con otros programas sociales de nivel nacional, como con instituciones provinciales, municipalidades y organizaciones locales, ONGs e institutos de enseñanza e investigación. Finalmente, la política de provisión de insumos se centra en la distribución de conjuntos de semillas e incluye, también, plantines en especial para emprendimientos institucionales. Sin embargo, el Prohuerta no transfiere herramientas e implementos sino que trata de capacitar en autoconstrucción de los mismos a través de la formación de redes.

Se está tratando de ampliar el cubrimiento productivo a través de la distribución de plantines de frutales, aromáticas y medicinales y de poner en marcha un componente de granja que incluya avicultura y cunicultura, ligado a la creación de centros de multiplicación en distintos puntos del país.

En la presentación de sus logros el Prohuerta enfatiza su crecimiento cuantitativo desde alrededor de 4.500 huertas en 1990 a cerca de 91.500 en la actualidad, con una cobertura de casi 700.000 personas en 2.330 localidades. Un factor al que atribuyen importancia en su expansión es al aporte del Plan Social y al de aportes del PROSOL en 1992. Prohuerta participa en el PSA.

2.1. Unidad de Coordinación de Planes y Proyectos Minifundistas del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - INTA²⁶

Con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores minifundistas y de su familia, el INTA ha estado desarrollando un conjunto de acciones dirigidas a fortalecer la base productiva y lograr un desarrollo autosostenido. Estas actividades de apoyo a los pequeños productores, se ejecutan a través de la figura de Proyectos.

Los componentes básicos que sustentan estas actividades son: mensaje tecnológico, organización y capacitación.

La Tecnología:

Es el medio para mejorar la productividad de los recursos a disposición de los pequeños productores. Se trata de tecnologías de sencilla implementación y bajo costo, tendientes a mejorar los ingresos, la seguridad alimentaria y la producción para los mercados.

El componente mensaje tecnológico se sustenta sobre tres líneas fundamentales: **autoconsumo, cultivos comerciales y diversificación.** En relación al autoconsumo, la totalidad de los proyectos han desarrollado trabajos que garantizan la seguridad alimentaria tanto en el rubro hortalizas como en aquellos cultivos que representan el sustento básico de la familia rural (maíz, mandioca, batata, etc.).

La Organización:

Los proyectos se formulan con la participación conjunta de los futuros beneficiarios, con las organizaciones de base que los agrupan y las instituciones gubernamentales, tanto en el diagnóstico como en la planificación, ejecución y evaluación de los mismos.

²⁶ Elaborado por la Unidad de Minifundio del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y expuesto en este Seminario por su Coordinador el Ing. Agr. José Catalano.

La importancia de este componente es que las organizaciones de productores garanticen la continuidad de los logros alcanzados durante la ejecución del proyecto.

La promoción de formas asociativas refuerza la capacidad negociadora, evitando, con ello, la concurrencia atomizada al mercado en la adquisición de insumos y la colocación de productos.

La Capacitación:

A través de este componente se logra que los pequeños productores, conjuntamente con los técnicos, se incorporen a un proceso de capacitación permanente que les permita la adopción de nuevas tecnologías para la resolución de la problemática productiva.

Los resultados y los logros obtenidos hasta el presente muestran, con real evidencia, que esta línea de trabajo desarrollada por el INTA ha alcanzado un fuerte impacto, no sólo en las condiciones de vida de los pequeños productores sino también en las economías de la región.

En la actualidad, se están desarrollando 43 proyectos distribuidos en 18 provincias argentinas. Las acciones de asistencia técnica, capacitación y apoyo a las organizaciones emprendidas hasta el momento dan una cobertura a más de 20 mil familias campesinas.

En cuanto a la distribución de los proyectos, corresponde señalar que el 35% corresponde a la región NOA, área de alta densidad de minifundio, el 24,3% a la región NEA, donde también hay una fuerte presencia de los pequeños productores; el 21,6% a la región Cuyo y el resto corresponde a la región Centro y Patagonia.

Nombre de los Proyectos

- Programa de Apoyo a Pequeños Productores Minifundistas del Norte Argentino (Formosa).
- Programa de Apoyo a Pequeños Productores Minifundistas del Norte Argentino (Salta).
- Reactivación Algodonera; una Alternativa Socioeconómica para Pequeños Productores Minifundistas (Santiago del Estero).
- Sistemas Cooperativos Agropecuarios de la Provincia de San Juan (San Juan).

- **Generación y Transferencia de Tecnología para Sistemas de Producción de Pequeños Productores Minifundistas (Corrientes).**
- **Reactivación Socioeconómica de Productores Minifundistas (Tucumán).**
- **Reactivación de Pequeños Productores Algodoneros (Chaco).**
- **Organización de un Sistema de Reproducción Caprina de Angora para Pequeños Productores Minifundistas (Neuquén/Río Negro).**
- **Sistemas Agroforestales para Productores Minifundistas (Misiones).**
- **Programa de Apoyo a los Pequeños Productores Minifundistas de Cushamen y Languiñeo (Chubut).**
- **Reconversión Varietal en Vid para el Departamento de Tinogasta (Catamarca).**
- **Apoyo a Pequeños Productores Minifundistas Frutihortícolas del Valle (Santa Cruz).**
- **Organización de Minifundistas de Lavalle en la Producción y Comercialización Hortícola (Mendoza).**
- **Desarrollo Integral de Pequeños Productores Cabreros de Garza (Santiago del Estero).**
- **Apoyo a la Organización y Capacitación de Pequeños Productores Minifundistas Caprinos de los Llanos (La Rioja).**
- **Cooperación Técnica y Organización de Campesinos del Departamento Figueroa (Santiago del Estero).**
- **Proyecto Integral de Reactivación Socioeconómica del Pequeño Productor Minifundista Nogalero (Catamarca).**
- **Integración Agroindustrial Artesanal de Pequeños Productores Minifundistas Alvearenses (Mendoza).**
- **Proyecto de Activación de Pequeños Productores Minifundistas de la Cuña Boscosa (Santa Fe).**
- **Reactivación Algodonera del Sur-Oeste de la Provincia de Corrientes (Corrientes).**

- **Desarrollo Frutihortícola en el Area Tabacalera del Centro Sur de Misiones (Misiones).**
- **Mejoramiento Socioeconómico del Pequeño Productor Minifundista Nogalero del Oeste Riojano (La Rioja).**
- **Proyecto de Desarrollo Rural Integral para Reservas Indígenas del Sur del Neuquén (Neuquén).**
- **Organización y Desarrollo Productivo de las Familias de Quimilí (Santiago del Estero).**
- **Organización de la Producción de Plantas Aromáticas y Medicinales en Pequeños Productores Minifundistas (Mendoza).**
- **Red de Centros de Elaboración y Comercialización de Productos Alimenticios Artesanales (Mendoza).**
- **Red de Centros de Elaboración y Comercialización de Productos Alimenticios Artesanales (San Juan).**
- **Desarrollo Integral de Productores Minifundistas del Municipio de San Vicente (Misiones).**
- **Proyecto Caprino de Catamarca (Catamarca).**
- **Proyecto de Apoyo a Productores Caprinos Minifundistas del Departamento de Puelén (La Pampa).**
- **Programa de Apoyo a Pequeños Productores Minifundistas del Norte Argentino: el Nordeste Formoseño (Formosa).**
- **Desarrollo de la Apicultura Regional PROMIEL (Catamarca).**
- **Desarrollo de la Apicultura Regional PROMIEL (La Rioja).**
- **Proyecto para el Desarrollo de Pequeños Productores del Noroeste de Córdoba PEPROCOR (Córdoba).**
- **Desarrollo de Pequeños Productores Minifundistas para los Municipios de San Antonio y Bernardo de Irigoyen (Misiones).**
- **Capacitación y Organización para el Desarrollo de los Pequeños Productores de los Departamentos de Ayacucho y Gral. Belgrano (San Luis).**

- Mejoramiento del Sistema Olivo-Pequeños Productores PROLERICA (Catamarca).
- Mejoramiento del Sistema Olivo-Pequeños Productores PROLERICA (La Rioja).
- Promoción de la Organización y del Mejoramiento Productivo de Familias Cabriteras de Choya y Guasayan (Santiago del Estero).
- Desarrollo Rural Autosostenido para los Pequeños Productores del Valle Bonaerense del Río Colorado (Buenos Aires).
- Proyecto Regional Apícola Cuyo EEA Mendoza.
- Proyecto Regional Apícola Cuyo EEA San Juan.
- Educación Básica y Desarrollo Rural de los Pequeños Productores de la Puna de Salta y Jujuy.
- Proyecto Caprino Traslatierra - Villa Dolores - EEA. Manfredi.
- Proyecto Apoyo al Desarrollo de los Pequeños Productores Minifundistas de la Quebrada de Humahuaca - AER Tilcara (Falta ratificación Consejo Directivo).
- Proyecto Desarrollo en los Caprinos Minifundistas de Malargue - Provincia de Mendoza.
- Proyecto Activación del Pequeño Productor Vitícola de la Provincia de La Rioja - PROVILAR.

Cuadro 6. Población Asistida y Organizaciones formadas en Proyectos de Pequeños Productores Minifundistas

Región	Población del Área	Población asistida	Grupos organizados	Organizaciones de 2° grado
NEA	14.341	4.829	116	5
NOA	16.157	11.020	93	10
Centro, Cuyo y Patagonia	15.191	4.619	71	4
TOTAL	45.689	20.468	280	19

Fuente: Unidad de Minifundio - Abril 1995

Cuadro 7. Síntesis de los resultados por área

Área	Comercialización conjunta	Procesos de transformación	Financiamiento Perm. logrado	Indicadores de calidad de vida	Capacidad de gestión
NEA	<ul style="list-style-type: none"> . Compra de insumos . Venta de algodón 	<ul style="list-style-type: none"> . Planta avícola . Empaques de frutas y hortalizas . Fábrica de almidón de mandioca . Fábrica de escobas . Elaboración de carbón 	<ul style="list-style-type: none"> . FIDA . BID . PSA . SAPP . INOS . PROSOL . GTZ . ONGs 	<ul style="list-style-type: none"> . Escuelas . Electrificación Rural . Vivienda . Talleres mecánicos . Fáb. de ladrillos . Mejora en hábitat de alimentación 	<ul style="list-style-type: none"> . Creación de escuelas y centros de salud . Gest. de Electrificación Rural . Regularización de Tierras . Integración en varias Consejos Asesores . Integración en varias organizaciones . Gestión de máquinas para arreglo de caminos . Adm. de Fondos Retentivos . Uso común de herramientas
NOA	<ul style="list-style-type: none"> . Venta de algodón . Compra de insumos . Uso de transporte. . Compra de máquinas . Compra y procesamiento de nueces 	<ul style="list-style-type: none"> . Pases de uve . Cámara frigorífica . Fabricación de fardos de alfalfa . Conservación de alimentos 	<ul style="list-style-type: none"> . Gtmo. provincial . PROSOL . BID . PSA 	<ul style="list-style-type: none"> . Subsidios para carenciados . Uso de salones comunitarios . Uso de botiquines comunitarios . Mejora de auto-construye 	<ul style="list-style-type: none"> . Gestión ante gobiernos provinciales . Gestión de Créditos ante el BID . Comisiones Vocales y Delegados comunitarios . Gest. para arreglos de represas y caminos
CENTRO, CUYO Y PATAGONIA	<ul style="list-style-type: none"> . Dulces en ferias y supermercados . Mutuales . Bancos de insumos . Venta a nivel nacional e internacional de semillas . Venta de carozas, pelo de mohair y cabellás . Proveduría 	<ul style="list-style-type: none"> . Elaboración de dulces . Procesamiento y despalado de pases de uve y selección y packing . Emvasado de cabecc. hortalizas . Artesanías textiles . Hilado de mohair . Chacinados . Encurtidos . Quesos de cabra 	<ul style="list-style-type: none"> . PSA . Créditos de Bancos Provinciales . Subsidio Gobierno de Italia . PROSOL . Municipalidades 	<ul style="list-style-type: none"> . Valoración actividades autogestionarias 	<ul style="list-style-type: none"> . Locales propios . Programa Agrícola . Comercio Internacional y Expertación . Predio Municipal . Titularización de tierras . Trámites ante Dirección de Bosques

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la Unidad de Coordinación de Minifundio de INTA.

2.2. Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores del Noreste Argentino

El Gobierno argentino, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP), coordina el "Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores del NEA" que se encuentra en ejecución desde diciembre de 1991 en las provincias de **Corrientes, Formosa y Misiones**.

Dicho Programa tiene financiamiento del BID, del FIDA y de los gobiernos provinciales y nacional; **el costo total es de 23 millones de dólares**, de los cuales el BID participa con 5 millones, el FIDA con 10 millones y 8 millones son contraparte local.

El Programa se orienta a los pequeños productores agropecuarios de las tres provincias y su objetivo general es elevar el ingreso de los minifundistas a través de su integración competitiva, equitativa y sostenible en los mercados de productos, de insumos y de financiamiento.

Para ello entrega los siguientes servicios: crédito para inversión y evolución, promoción de la organización autogestionaria, capacitación en aspectos tecnológicos, organizativos y económicos, identificación de actividades productivas alternativas, articulación y transferencia de tecnología, regularización de la tenencia de la tierra, apoyo al mercadeo de la producción primaria y a la agroindustria y apoyo a la participación de la mujer rural.

En sus tres años y medio de ejecución el Programa ha incorporado casi 6.000 productores de la región, que han recibido crédito para su actividad y asistencia técnica. Al 30 de abril/95 se habían desembolsado US\$ 9 millones en créditos de operación e inversión.

Con el crédito se han financiado inversiones en animales de trabajo, carros, herramientas y maquinarias, construcción de invernaderos, implementos de riego, implantación de pasturas, de cítricos, de banano, compra de ganado, alambrados, plantas procesadoras de harina de mandioca, molinos de maíz y trigo, colmenas, piscicultura, galpones de empaque, gastos de comercialización, etc.

Más del 40% del crédito entregado ha sido destinado a financiar actividades innovadoras, alternativas a la monocultura tradicional de la región (algodón y tabaco). Ese proceso de diversificación es uno de los aspectos más destacables del Programa en términos de impacto; se destaca el importante desarrollo de los cultivos hortícolas bajo cubierta, la introducción de cultivos permanentes novedosos en la región (por ej. manzana), la incorporación de riego por goteo y fertirrigación, etc. Asimismo, se registra un proceso importante de incorporación de alta tecnología, por ejemplo en algodón.

Se considera que la estrategia de integrar a los productores minifundistas en el mercado del financiamiento a través de un proyecto de desarrollo como el Programa NEA es viable en el mediano plazo, a través de una serie de etapas. La primera, que puede conceptualizarse como de **aprendizaje y preparación** del productor para operar en el mercado de crédito formal (a través de la capacitación, el desarrollo organizativo, la incorporación tecnológica y el apoyo al mercadeo), es la que el Programa ha desarrollado hasta ahora.

Las etapas siguientes serán de **experimentación**, donde las organizaciones de productores comiencen a integrarse al mercado de crédito con proyectos financiados conjuntamente por la banca comercial y el Programa (pueden ya identificarse algunas organizaciones en condiciones de dar este paso en un futuro próximo); de **Integración**, donde empresas asociativas de pequeños productores operen exclusivamente con crédito comercial, pero recibiendo asistencia técnica del Programa y, por último, la etapa del **egreso**, en que los productores organizados puedan obtener en el mercado tanto el financiamiento como la asistencia técnica.

A fin de adaptar sus acciones a las actuales exigencias de reconversión, competitividad e integración del sector minifundista, en la actualidad el Programa está priorizando las siguientes actividades estratégicas: continuar con la identificación de alternativas productivas viables y sostenibles técnica y comercialmente; la promoción y financiamiento del mercadeo de la producción (clasificación, almacenamiento, empaque, agroindustria, transporte y comercialización); la participación de las mujeres y, la organización y capacitación intensiva de los productores en aspectos productivos y en gestión empresarial.

Desde el punto de vista institucional se verifica que el Programa ha fortalecido los cuadros técnicos de la SAGyP y de los Ministerios de Asuntos Agrarios Provinciales con personal especializado en Desarrollo Rural. Asimismo, se ha establecido una buena coordinación con los Bancos Provinciales que canalizan el crédito y con las restantes instituciones coejecutoras (INTA, Institutos o Direcciones de Tierras, ONGs, etc).

Igualmente, el Programa está desarrollando un importante proceso de consolidación organizativa de los productores, que participan en la programación y el seguimiento del Programa a través de Comités Coordinadores Provinciales.

Dado que ya se ha desembolsado la totalidad del Préstamo BID y se cuenta con recursos de FIDA para 1995, el Gobierno Nacional ha realizado gestiones ante ambos organismos para una ampliación del financiamiento. Esta segunda etapa, en preparación, permitirá consolidar y continuar los avances logrados con la población actualmente incorporada al Programa, satisfacer una demanda de apoyo técnico y crediticio de alrededor de 6.000 productores adicionales en las tres provincias participantes e incorporar a la provincia del Chaco.

El **objetivo general** de esta segunda intervención en la Región NEA será favorecer la integración de los pequeños productores al mercado provincial y nacional, en términos de competitividad, equidad y sostenibilidad.

Partiendo del reconocimiento de que en el sector minifundista de estas provincias coexisten al menos dos estratos de productores con características socioeconómicas propias y con diferente grado de viabilidad empresarial, la

segunda etapa del Programa desarrollará acciones diferenciadas para atender la especificidad de cada estrato.

Los componentes básicos del Programa en preparación serán el **financiamiento al productor en base a propuestas productivas viables técnica y comercialmente, la capacitación, la transferencia tecnológica, el desarrollo y el fortalecimiento organizativo y la promoción comercial y agroindustrial**. La atención específica a la **problemática de la mujer** campesina y a las **necesidades de los jóvenes** se articulará transversalmente con todas las actividades. La experiencia generada por la primera etapa, en estos momentos en ejecución, será la base y punto de partida de esta nueva intervención.

2.3. Programa de Asistencia Subsidada para Productores Ganaderos Ovinos Minifundistas

Objetivo de Desarrollo

Elevar el nivel de ingresos de los minifundistas ganaderos patagónicos y su nivel de organización en el marco de un desarrollo agropecuario sustentable.

Objetivos Inmediatos

- 1) Apoyar actividades que incidan en la producción, transformación primaria de la misma, comercialización, y organización de los productores minifundistas de las provincias de Río Negro, del Chubut, del Neuquén y Santa Cruz, así como aquellas tendientes a la reconversión productiva de las mismas.
- 2) Fortalecer las formas asociativas que viabilicen las acciones precedentes.

Operatoria del Programa

Por decreto presidencial N° 2208 del 27 de noviembre de 1992, se crea el "Programa de Asistencia Subsidada para Productores Ganaderos Ovinos Minifundistas", a través de un aporte de \$ 5.800.000, provenientes del Tesoro Nacional, distribuido en función del porcentaje de pequeños productores ganaderos de cada provincia. Posteriormente, por Resolución SAGyP N° 80/93 y su modificatoria N° 46/93, se autoriza un aporte adicional de \$ 900.000, destinado a reforzar este Programa. El monto total se distribuye como sigue.

Provincia del Chubut:	\$ 1.964.000
Provincia del Neuquén:	\$ 2.425.000
Provincia de Río Negro:	\$ 2.195.000
Provincia de Santa Cruz:	\$ 115.000

Para financiar los gastos de la administración del Programa, se asignó a cada Provincia la cantidad de PESOS (\$) que resulta al aplicar el DOS POR CIENTO (2%) al monto que le corresponde a cada una de ellas.

La Resolución SAGyP N° 48 del 4 de marzo de 1993, pone en funcionamiento el Programa con las siguientes definiciones:

- Se consideran beneficiarios de este programa pequeños productores ganaderos que cumplen con los siguientes requisitos:
 - poseer hasta 1.000 cabezas de ganado menor en áreas de seco, o su equivalente, como fuente principal de ingresos. Esto incluye proporciones variables de ganado ovino, caprino y vacuno.
 - Existe trabajo directo del productor y su familia dentro de la explotación.

No es excluyente la obtención de ingresos extraprediales por parte del productor o de algún integrante del grupo familiar, siempre que éstos provengan de remuneración, de cualquier tipo, por trabajo. Podrá contemplarse también a trabajadores por cuenta propia en los casos en que exista elaboración primaria de los productos de la explotación o de otra explotación, pero que se elabora en un ámbito doméstico. Tampoco será excluyente la contratación de mano de obra temporaria en momentos de alta demanda de trabajo, como en época de esquila.

El monto máximo a otorgar es de \$2.000 por beneficiario para emprendimientos individuales. En el caso de emprendimientos grupales dicho monto máximo equivale al producto de dos mil pesos (\$2.000) por el número de productores involucrados.

La modalidad de apoyo es un crédito a tasa cero, comprometiéndose los beneficiarios a devolverlo en plazos acordes con los objetivos de cada emprendimiento. Con los reembolsos, cada Provincia debe conformar un fondo rotatorio que administrará con el fin de asistir a nuevos emprendimientos o a otras etapas de los ya financiados.

La resolución SAGyP N° 48/93 determinó el envío del monto correspondiente a cada provincia en cuotas.

Resultados obtenidos al 5/95

- a. Otorgamiento del 100% del monto del Programa a las provincias patagónicas.

- b. 3463 emprendimientos de productores minifundistas asistidos mediante este Programa (3382 emprendimientos individuales y 81 grupales). Cabe destacar que resta rendir el 17,8% del monto total del Programa, según consta en el cuadro adjunto. No obstante, se ha superado el impacto previsto: asistencia a 3.000 productores.

Cuadro 8. Resultados

SITUACION INICIAL		RESULTADOS				
PROVINCIA	N° de benef. estimados	Monto total	Emp. posibles ²⁶	Monto que resta rendir	Emp. Grup. ²⁷	Emp. Ind.
CHUBUT	2.580	1.983.793	982	434.491 (22%)	s/d	1.083
NEUQUEN	3.132	2.425.982	1.212,5	22.464,5 (0,9%)	44 (325)	1.105
RIO NEGRO	2.895	2.194.828	1.097,5	690.705,4 (31,4%)	36	1.051
SANTA CRUZ	157	115.517	57,5	45.738 (39,8%)	1 (12)	43
TOTAL	8.764	6.700.000	3.349,5	1.182.449 (17,8%)	81 (337)	3.382

2.4. Programa Social Agropecuario²⁸

El Programa Social Agropecuario está orientado a atender minifundistas en todo el país. Tiene una definición estricta de los beneficiarios basada en cinco criterios que incluyen: participación directa en el trabajo y residencia en la explotación (o muy cercana a ella si se trata, p.ej., de un mediero); la no contratación de personal permanente; límites al ingreso proveniente de trabajo extrapredial que, en general debe ser transitorio, y de la actividad artesanal (no más que el nivel de un salario de peón rural); límites al ingreso predial (no más que el valor de dos salarios) y a la capitalización (alrededor de \$20.000). Se define, de este modo, una franja con un claro techo y que, a su vez, incluye un límite inferior, en tanto deja fuera a asalariados sin tierra o sin producción o que obtienen escasos ingresos con poco peso de la producción y entradas extraprediales que superen el límite establecido o, más en general, pobladores rurales no dedicados a la actividad agropecuaria. Dentro del programa quedan comprendidos dos estratos, pues abarca tanto a quienes alcanzan condiciones de subsistencia y a quienes están por debajo, en condiciones de pobreza más

²⁶ Suponiendo que todos los emprendimientos se realicen con el monto máximo (¢ 2.000 por beneficiario).

²⁷ En la línea superior se consigna al número de emprendimientos y en la inferior a la cantidad de beneficiarios.

²⁸ Expuesto por su Coordinador, Ing. Agr. Gastón Bordoelois.

extrema, siempre que cumplan las condiciones requeridas para ser productor minifundista. La diversidad de productores da lugar también una diversidad en cuanto a las líneas de acción. El Programa que comenzó atendiendo a situaciones de emergencia, pasó luego a centrarse en el desarrollo de emprendimientos productivos asociativos (EPAs) y el fortalecimiento del autoconsumo, así como también la capacitación a las EPAs. La diversidad de proyectos corresponde también a las diversas posibilidades de los productores, pero partiendo del supuesto de que es posible generar proyectos viables tanto para productores con más posibilidades que pueden reconvertir, intensificar, diversificar y mejorar el proceso postcosecha, como para productores más pobres que puedan reforzar su producción de autoconsumo u organizarse para incluir pequeña agroindustria o servicios a la producción.

El objetivo del programa incluye no sólo el aumento de los ingresos de los productores sino también la creación de condiciones o el aprovechamiento de ellas, si ya existen, para que los productores participen en las decisiones y se coordinen tanto en la acción productiva como en la toma de las mismas. Tanto en los proyectos de fortalecimiento del autoconsumo como en los EPAs la asistencia técnica se otorga a formas asociativas. A su vez, los productores presentan proyectos definidos en forma asociativa: en los de autoconsumo como en los diferentes EPAs deben ser por lo menos seis personas de diferentes unidades minifundistas. También hay límites para las sumas que pueden solicitar: en el caso del autoconsumo hasta \$2.000 por grupo con un máximo de 100 por familia y en las EPAs que encaran actividades ya realizadas por pequeños productores, el monto máximo anual es de \$50.000 con máximo de \$1.200 por familia integrante. El programa especifica los tipos de actividades y los tipos de inversiones que se financiarán, pero no son necesarias garantías reales. A diciembre de 1994, se habían financiado 1.108 proyectos que cubrían a más de 13.000 familias beneficiarias. Para los EPAs, la restitución de los préstamos está normada de acuerdo con el tipo de erogación a que correspondan, pero la asistencia técnica es gratuita. En los proyectos de autoconsumo la restitución se hace aportando productos a instituciones locales de interés social, como escuelas u hospitales. Otras actividades colectivas en que participan los productores son encuentros provinciales e interprovinciales y talleres de capacitación.

Como indicación de la eficiencia del programa se señala que sus gastos operativos representaron el 5%; la capacitación, un 10% y el 85% restante se destinó al apoyo productivo directo. El subprograma de capacitación a promotores y técnicos es un componente al que se otorga gran importancia: hasta diciembre de 1994 se habían realizado sesenta talleres provinciales y cuatro nacionales.

Entre los proyectos que elaboran los EPAs hay una distinción básica entre proyectos tradicionales, en los cuales la actividad es conocida ya por el grupo, y proyectos innovativos. Según los datos disponibles, hasta diciembre de 1994,

predominaron los proyectos tradicionales que representaron el 60% de los proyectos, seguidos por los de autoconsumo que alcanzaron un 33%, de tal modo que los innovativos sólo representaron el 7%.

La proporción de proyectos innovadores es similar en las distintas regiones, aunque en algún caso llegan al 10%. El programa ha apoyado una diversidad de actividades agrícolas, ganaderas, de granja y de agroindustria y también inversiones en infraestructura, maquinarias y equipos, mejoras, animales de trabajo y riego. Se han encarado también dos proyectos de experimentación adaptativa. En todas las regiones las actividades predominantes son las agrícolas y las ganaderas, con una baja proporción en fondos asignados a granja y agroindustria. Cabe señalar que las inversiones alcanzan, en algunas regiones, a alrededor de un 30% de los fondos.

El financiamiento del PSA proviene del presupuesto nacional que para 1994 le asignó 7 millones de pesos, a los que se agregaron 8,5 millones de fondos transferidos del ejercicio anterior.

La estructura institucional está planteada de tal modo que exista descentralización en las decisiones y, a la vez, sirva para conectar el programa con otras instituciones estatales y con organizaciones de la sociedad civil.

La organización del programa combina una línea jerárquica que incluye unidades técnicas de coordinación, una a nivel nacional (en la que participa personal del programa y a la cual el IICA aportó un representante) y una en cada provincia con dos comisiones, que representan un enlace con personalidades u organismos que actúan como asesores o con los cuales se coordinan acciones comunes: un pequeño Consejo Asesor y una Comisión Coordinadora Nacional en la que participan una diversidad de instituciones. En el nivel provincial, confluyen en el mismo organismo la unidad técnica y las instituciones. En la unidad técnica provincial están representados el PSA, la provincia, el INTA, las ONGs y los productores minifundistas y allí se aprueban los proyectos, lo cual, como puede advertirse, requiere de su aceptación por una variedad de partícipes.

El modelo incluye entonces acuerdos con instituciones en distintos niveles y se complementa también con convenios específicos, como el firmado con el Ministerio de Trabajo para la financiación de proyectos de capacitación.

3.1. Programa Mujer Campesina

Este programa realiza acciones orientadas a trabajar con mujeres rurales pobres, con el objetivo de favorecer la equidad de género. En la actualidad, el programa sólo cuenta con el financiamiento de una promotora. No obstante, se continúa con tareas de capacitación y seguimiento de los seis proyectos pilotos de organizaciones productivas de mujeres que se organizaron en las provincias del

NOA con el apoyo de la UNIFEM y de la Unidad de Proyectos Rurales de SAGyP entre, 1989 y 1991. Se han formado nuevos grupos y se cumplen tareas de capacitación tanto en las provincias del NOA como en las del NEA.

3.2. Programa de Alivio de Pobreza e Iniciativas Rurales - PROINDER

Duración: cinco años

Antecedentes y justificación

Las mediciones más recientes para evaluar la pobreza en la Argentina indican que el 34,2% de los habitantes rurales, viven en condiciones de pobreza, proporción que duplica la de pobres de las zonas urbanas, aún cuando el número de pobres urbanos triplica al de pobres rurales.

Los estudios de casos demuestran la multiplicidad de actores y situaciones que pueden quedar involucrados dentro de la categoría "pobres rurales": hay grupos sin tierra como los asalariados "puros" y los medieros, pero sobre todo existe una gran variedad de grupos con tierra que incluye a campesinos "puros", a semiasalariados, a campesinos en procesos de transición o diferenciación e, incluso, a asalariados con tierra; también se encuentran en situación de pobreza algunos grupos de pequeños productores capitalizados en crisis y hay, además, pobres rurales no involucrados en la producción agropecuaria e inactivos. Esas mismas fuentes indican que la reproducción de las familias pobres rurales es el resultado de diversas estrategias en las que se combinan ingresos provenientes de las explotaciones agropecuarias, del trabajo extra predial, de la producción de autoconsumo, de subsidios y otras transferencias formales o informales. Ciclos migratorios cortos o largos de los que participan todos o algunos miembros del grupo familiar, suelen estar en la base de las estrategias ocupacionales de los pobres rurales.

Los talleres de diagnóstico participativo de pequeños productores, asalariados e instituciones auspiciantes y los de grupos especiales como aborígenes, mujeres y jóvenes, muestran cuáles son las limitaciones de las familias pobres rurales: escasez de recursos productivos; producción concentrada normalmente en monocultivos, destinada al mercado interno y fuertemente dependiente del sector agroindustrial; acceso limitado a servicios de apoyo como la financiación, la asistencia técnica o la información sobre precios y mercados; dificultad para alcanzar niveles de participación social, que se manifiesta en la ausencia de organizaciones nacionales- y aún provinciales y locales- que hagan visibles su presencia y demandas; debilidad de los auspiciantes que se hace evidente en la falta de continuidad y en el carácter asistencial de sus intervenciones; inexistencia de programas o políticas nacionales de atención a estos sectores sociales, hasta la instrumentación del Programa de Crédito y Apoyo Técnico para pequeños productores del NEA, financiado por FIDA y BID, del Programa de

asistencia subsidiada a pequeños productores ganaderos ovinos minifundistas de la Patagonia, la creación del Programa Social Agropecuario (PSA), del PROHUERTA y de la Unidad de Coordinación de Planes y Proyectos de Minifundio del INTA, que sólo atienden a una parte de los pequeños productores o desde una óptica limitada.

Finalmente, un reciente informe de iniciativas de desarrollo rural, realizado por esta SAGyP, revela la existencia de demandas por parte de la población pobre. En efecto, 774 ideas-proyecto en diversos grados de formulación, involucrando a alrededor de 87.000 familias y 200 auspiciantes, son un indicador claro de las necesidades de pequeños productores, trabajadores y desocupados rurales y de la existencia de propuestas para paliar situaciones de pobreza.

Objetivos

El PROINDER se propone constituirse en un programa de atención a los pobres rurales, que reproduzca, amplíe y complemente las acciones actualmente en marcha en la Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación (SAGyP). Su objetivo general es mejorar las condiciones de vida de la población rural pobre en un marco en el que dicha población participe organizadamente en la toma de decisiones que la afecten y en condiciones de sustentabilidad de los recursos naturales y el medio ambiente. Esto debiera traducirse en más empleo, mayores ingresos, más participación y en organizaciones consolidadas y que constituyan redes sociales.

Sus objetivos específicos son que 30.000 familias rurales pobres (80% de pequeños productores y 20% de trabajadores agropecuarios; incluyendo grupos de alta vulnerabilidad como aborígenes, mujeres y jóvenes) se organicen y obtengan uno o varios de los siguientes resultados:

- a) mayor cantidad y/o mejor calidad de sus actuales productos;
- b) nuevas actividades productivas incorporadas a sus explotaciones;
- c) producción de autoconsumo mejorada, diversificada y aumentada;
- d) mayor dotación de instalaciones y equipos de uso grupal para la producción, las actividades post-cosecha y la comercialización;
- e) mejor posicionamiento de sus productos frente a los mercados;
- f) mejor equipamiento para la prestación de servicios a la producción agropecuaria y/o para la producción de artesanías.

Descripción del Programa

Para conseguir esos objetivos el Programa tiene cuatro componentes básicos:

1. Un fondo para inversión productiva comunitaria, orientado a suplir el déficit de capital que impide el aumento de la producción y/o la productividad y/o la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente de las pequeñas explotaciones, la disponibilidad de infraestructura y servicios para la producción agropecuaria y la promoción de nuevas actividades generadoras de empleo. Ese fondo financiero se destinará, por lo tanto, a:
 - Apoyo financiero para la producción intra-predial y actividades post-cosecha. El instrumento es un fondo rotatorio destinado a la adquisición de bienes productivos para el desarrollo de actividades agropecuarias, de comercialización y transformación que se realizan en la explotación.
 - Apoyo financiero para el desarrollo de pequeñas obras de infraestructura productiva o adquisición de equipos o maquinarias para uso grupal o comunitario. El instrumento es un fondo rotatorio y/o subsidio destinado a la construcción de obras o a la adquisición de bienes de uso compartido para la producción.
 - Apoyo financiero para la generación y el fortalecimiento de empleo extra-predial en actividades de transformación y/o servicios para la producción agropecuaria. El instrumento es un fondo rotatorio o subsidios destinados al desarrollo de actividades que no requieran forzosamente tierra como recurso productivo.
2. Capacitación y asistencia técnica. A través de este componente se busca subsanar el déficit de capacidad técnico-productiva y organizativa de los beneficiarios y auspiciantes. Incluye:
 - Asistencia técnica y capacitación para beneficiarios directos del programa.
 - Capacitación para miembros de instituciones intermedias y auspiciantes. Se dará especial importancia al mejoramiento de la gestión de los gobiernos locales (comunas o municipios) en materia de desarrollo rural.
3. Estudios de apoyo para el fortalecimiento técnico de los grupos de beneficiarios y las instituciones involucradas. Se busca subsanar el

déficit de información que impide alcanzar los objetivos del Programa, y, por otra parte, generar elementos de análisis para reajustar la marcha del mismo.

- Actualización permanente del diagnóstico sobre la pobreza rural.
- Análisis de impacto, seguimiento y evaluación del Programa
- Apoyo para el mercadeo.
- Desarrollo de tecnologías apropiadas.
- Desarrollo de modelos de gestión asociativa.
- Otros estudios especiales de apoyo a la inversión social

4. **Desarrollo institucional.** A través de este componente se busca cubrir el déficit de capacidad institucional para desarrollar el Programa. Incluye:

- Capacitación de staff de Programa.
- Equipamiento.
- Acuerdos institucionales
- Convenios

Implementación del Programa

Existen tres instancias de implementación del Programa: la nacional, la provincial y la local.

El PROINDER tendrá alcance nacional y se ejecutará en forma descentralizada en veintitrés provincias. Se desarrollará en la órbita de la SAGyP y su ejecución estará a cargo de una **Unidad Técnica de Coordinación Nacional**. Dicha Unidad coordinará acciones con otros Programas y dependencias de la SAGyP, de otras Secretarías o Ministerios que se ocupen de la misma población objetivo- rural pobre- pero desde otras perspectivas como pueden ser la educativa, la salud, la asistencial. Estas instituciones, conjuntamente con representantes de los auspiciantes y de los beneficiarios, formarán parte de la **Comisión Coordinadora Nacional**.

En cada una de las provincias, el Programa será implementado por una **Unidad Técnica de Coordinación Provincial (UTCP)** integrada por representantes del INTA, del Ministerio de Agricultura de la Provincia, de los auspiciadores y de los beneficiarios, cuyo coordinador será la autoridad máxima y dependerá directamente del coordinador nacional del Programa. El Coordinador provincial está facultado para articular acciones con otros Programas que se desarrollen en el ámbito provincial, con dependencias de organismos públicos y con instituciones privadas, en un marco dado por la Coordinación Nacional.

La UTCP será la encargada de evaluar y seleccionar proyectos, focalizar la atención del programa en zonas o productos- dentro de los lineamientos generales del PROINDER- evaluar la asistencia técnica, identificar demandas de capacitación de beneficiarios y de técnicos de instituciones de apoyo, solicitar y administrar los fondos asignados a esa jurisdicción y realizar un seguimiento del uso de los fondos asignados a proyectos.

Las iniciativas de desarrollo rural serán formuladas y ejecutadas a nivel local por **Unidades de Proyectos (UP)** conformadas, cada una, por un grupo de beneficiarios y una institución auspiciante. La constitución de grupos- que son en sí mismos instancias de capacitación y permiten un uso multiplicador de los recursos del Programa- es un requisito para que los beneficiarios puedan participar de los fondos de inversión y de los otros componentes del PROINDER. La UP coordinará acciones con otras instituciones- si fuera necesario- para la realización del Proyecto. Tendrá entre sus funciones solicitar fondos para inversiones productivas, responsabilizarse por el uso de los fondos, comprometer su devolución y ejecutar el proyecto.

Beneficiarios

El PROINDER se dirige a pequeños productores y trabajadores agropecuarios cuyos ingresos familiares:

- a) no alcanzan a cubrir sus necesidades alimenticias (entre ellos los grupos recolectores y extractores, integrados por minorías étnicas que tienen especificidad organizativa y cultural);
- b) están por debajo de las necesidades de reproducción familiar, aún cuando cubren los requerimientos alimenticios;
- c) posibilitan la reproducción simple, pero no pueden acumular, como es el caso específico de los pequeños productores.

El PROINDER se dirige principalmente a la población en donde esos ingresos son el resultado de estrategias familiares de producción intrapredial- el ingreso proviene total o mayoritariamente de la actividad campesina en la propia

explotación- de estrategias familiares que combinan la producción intra-predial con la extra-predial y de estrategias familiares de sostén extrapredial, en donde la mayor parte del ingreso proviene del empleo asalariado o el cuentapropismo.

Las familias seleccionadas para participar en el Programa serán aquellas que vivan en la explotación o en pequeños aglomerados de población, tengan un ingreso monetario total inferior a dos salarios mínimos del peón rural- o la parte proporcional por miembro del grupo familiar en caso de superar los seis integrantes- los miembros trabajen en forma directa en la explotación o fuera de ella sin estabilidad en el empleo y que, en caso de disponer de capital de explotación, este no supere los \$20.000. Entre quienes reúnan estos requisitos se dará prioridad a familias aborígenes, familias con mujeres jefes de hogar y a jóvenes desocupados sin tierras.

Este criterio de focalización se combinará con la selección, en cada provincia, de áreas en que haya mayores índices de pobreza y no estén siendo atendidas por otros Programas gubernamentales o no gubernamentales.

La atención prioritaria del PROINDER se dirigirá hacia los pequeños productores minifundistas, porque ese es el sector al que la SAGyP atiende actualmente con sus Programas, es el que mayor cantidad de demandas presenta y el que interesa especialmente a la Secretaría por sus objetivos y competencias institucionales.

La incorporación de los sectores asalariados y cuentapropistas al Programa se realizará gradualmente y exclusivamente a través de proyectos productivos o de servicios para la producción agropecuaria. La gradualidad se controlará a través de los recursos disponibles en el fondo de inversión productiva comunitaria para estos grupos y sus proyectos. Se estima que durante el primer año no debieran superar el 10% de los recursos, para recién en el quinto año y, siempre que existan iniciativas, llegar a asignar montos equivalentes para ambos grupos. El diagnóstico permanente de la situación de pobreza rural debiera orientarse en la fijación de metas de participación de los distintos grupos sociales en el Programa.

Programas de Dependencias Ajenas a la SAGyP que tienen algunas Vinculación con la Población Rural Pobre

A continuación se listan dichos Programas y el área de Gobierno que los lleva a cabo:

Subsecretaría de Vivienda

1. Programa de vivienda rural con reconversión productiva de minifundios.
2. Programa de mejoramiento del hábitat rural en zonas chagásicas.

3. Programa de vivienda y mejoramiento ambiental para comunidades aborígenes "Juan Domingo Perón".
4. Operatoria Techo y Trabajo.
5. Programa de Vivienda (FONAVI) a través de operatorias provinciales.
6. Programas Núcleos Húmedos.
7. Programa de saneamiento para soluciones individuales o comunales.

Ministerio de Cultura y Educación

8. Plan Social de Escuelas de la Familia Agrícola y Centros Educativos para la Producción Total (CEPT).
9. Plan Social Educativo.

Instituto de Servicios Sociales para las Actividades Rurales y afines

10. Jefatura de Programas Especiales.

Instituto Nacional de Obras Hídricas (INOH. EX-CÓFAPYS)

11. PRONAP Vº Etapa.
12. PASPAYS Programa de ayuda social en provisión de agua potable y saneamiento básico.
13. Plan Nacional de Agua Potable - BID Vº etapa.
14. PROMES Programas de Obras menores y emergencia sanitaria.
15. PRAYDEC Programa Nacional de agua potable y desagües cloacales - Iº etapa.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

16. PROEDIS Programa de empleo de interés social.
17. PRONAPAS Programa Nacional de Pasantías para la reconversión.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Secretaría de Desarrollo Social

18. PROAS Programa de Asistencia Solidaria.

19. PRENO Programa de Entrenamiento Ocupacional.

Ministerio de Salud y Acción Social

20. Programa Nacional de Chagas. Plan Ramón Carrillo y Programa Nacional de Paludismo y otros programas por enfermedad tales como hidatidosis y rabia. Dirección de Epidemiología. Dirección Nacional de Medicina Sanitaria. Programa Nacional contra el cólera.
21. Programa materno - infantil. Dirección de Maternidad e Infancia.
22. Programa Ampliado de Inmunización.
23. PROSONU - Programa Social Nutricional y POSOCO Políticas Sociales Comunitarias.

Secretaría de Desarrollo Social

24. Fondo Participativo de Inversión Social. Programa Participativo de Desarrollo Social.
25. Programa de desarrollo social en áreas fronterizas de Noroeste y Noreste Argentino con NBI.
26. ASOMA Ayuda Solidaria a Mayores.

Ministerio del Interior

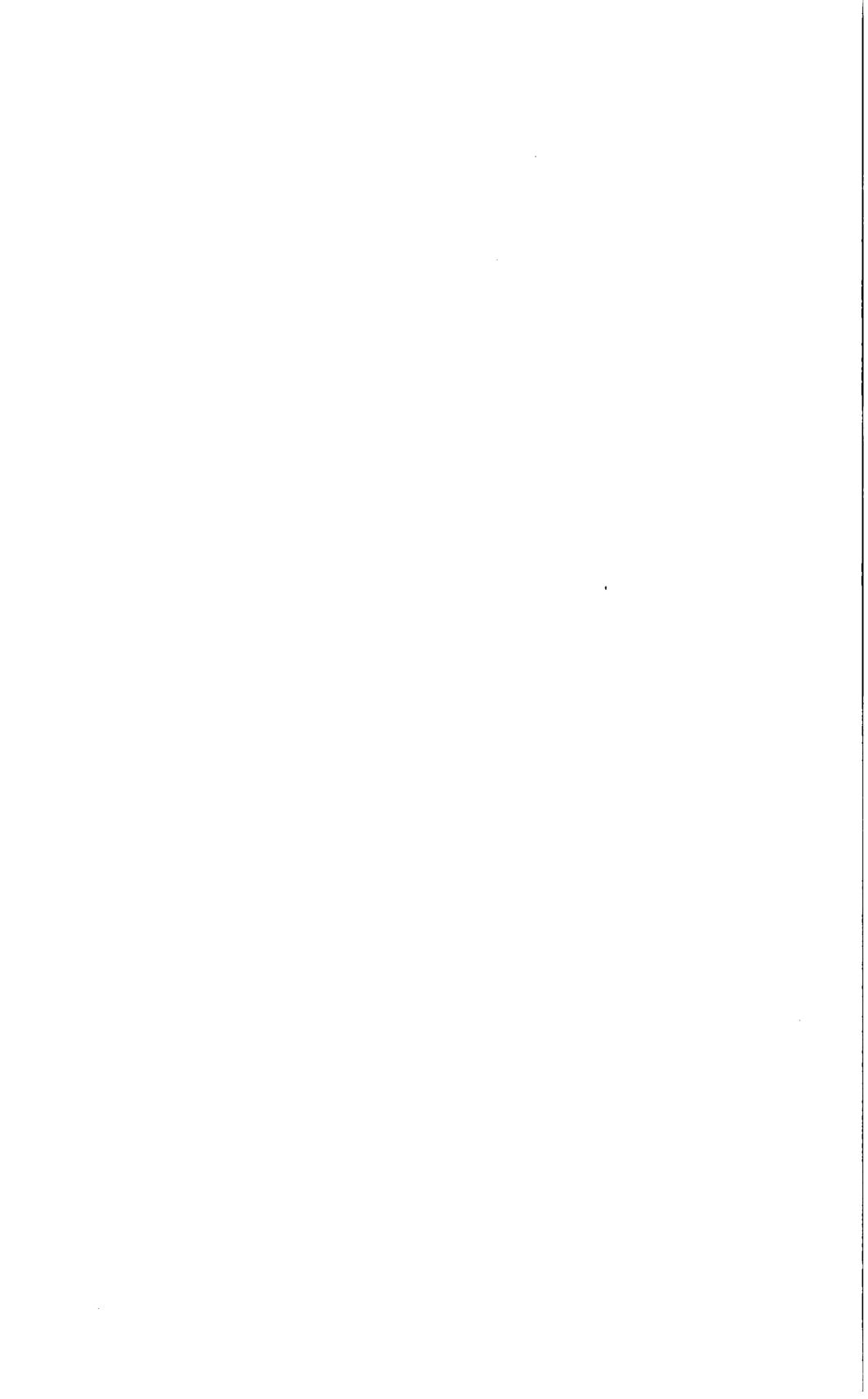
27. Programa de Rehabilitación para la emergencia de las inundaciones. (Desarrollo Municipal).

Presidencia de la Nación

28. Programa Arraigo. Comisión de Tierras Fiscales Nacionales.

Ministerio de Economía

29. Proyecto Joven. Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva.



BRASIL: POBREZA RURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

*Edson Teófilo, Consultor²⁹
Ministério da Agricultura, do Abastecimento
e da Reforma Agrária*

*O Brasil não é um país subdesenvolvido,
é um país injusto
Fernando Henrique Cardoso*

Introdução

O Brasil experimentou nas últimas décadas um notável desenvolvimento da agricultura e da pecuária, cujo padrão de crescimento se caracterizou por atividades intensivas (aumento do rendimento físico) e na diversificação da sua pauta de exportações. As análises têm acentuado essas características e poucas delas se reportam ao processo de exclusão social derivada desse modelo de desenvolvimento. A pobreza rural tem aumentado e a concentração de renda segue seu curso, sem alteração significativa.

Os processos que conformam tais características têm uma matriz conhecida na repartição das terras, (os indicadores dinâmicos confirmam a continuidade e ampliação da forte concentração da terra no Brasil), e em algumas políticas que o reforçam, a exemplo dos elevados subsídios ao crédito na década passada e dos baixos resultados de políticas redistributivas no campo.

O modelo dual na agricultura brasileira, de um lado a agricultura patronal detendo 75% das terras em apenas 500 mil unidades e, de outro, o setor familiar com o restante 25% das terras e 6,5 milhões de unidades, desempenharam papéis que, de resto, como em outros países latino-americanos, têm caracterizado o que alguns denominam "a modernização conservadora". Com efeito, ao setor privilegiado pelas políticas públicas no passado, coube a tarefa de se modernizar, intensificando a mecanização, promovendo a integração agroindustrial, pagando baixos salários aos trabalhadores. Ao setor da agricultura familiar coube a tarefa de produzir os produtos da cesta básica, manter a ocupação da força de trabalho sobrando e se constituir na última fronteira de resistência à exclusão social.

A formulação das políticas públicas para o setor passam, atualmente, por uma crise de legitimidade. É óbvio que a decisão do Presidente da República de

²⁹ Economista e Sociólogo, Consultor da Secretaria de Desenvolvimento Rural-SDR, do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, do Brasil.

"mudar o foco" dessas políticas, constitui um desafio enorme em face da inércia do estado e das resistências à mudança. Por outro lado, é necessário reconhecer as dificuldades e as diferenciações das demandas do setor familiar, o qual, como sabemos, não é homogêneo.

Isso implica na necessidade de colher junto aos atores diretamente interessados, suas percepções, suas demandas.

O desafio, portanto, é encontrar formulações de políticas que sejam eficiente e eficazes. Nesse sentido a sustentabilidade deriva não da visão de "burocratas iluminados", mas da **participação consentida** dos atores sociais, em oposição à **participação constrangida**, imposta pelas políticas pretensamente participativas do passado.

O desenvolvimento com equidade volta a fazer parte da agenda política dos governos latino-americanos e a pobreza rural é parte substantiva de uma estratégia que conduza à superação do quadro atual. A grandiosidade dos números da pobreza e da indigência, ampliados também pelas políticas de ajuste macroeconômico, exigem tratamento emergencial na maioria dos casos.

É necessário, entretanto, não perder de vista que os processos de **inclusão produtiva**, especialmente no meio rural, não têm possibilidade de maturação no curto prazo. Isso quer dizer que, em muitos casos, o **tempo político** prefere programas de natureza emergencial e abandona os outros, perpetuando o ciclo de reprodução da pobreza e da miséria. Essa armadilha precisa ser encarada com objetividade não só no momento da formulação das políticas mas, especialmente, na construção das suas viabilidades.

Modernização e Pobreza Rural

Modelo econômico e pobreza rural no Brasil³⁰

A economia brasileira experimentou, na década de 70, invejáveis índices de crescimento econômico. O PIB agregado cresceu a uma média de 8,6% anual e a renda "per capita" cresceu 70,2% no período. Esse crescimento teve efeitos positivos importantes sobre o nível de emprego e salário real da massa trabalhadora. Isso se refletiu numa diminuição da situação de pobreza total e rural, muito embora a renda tenha se concentrado e as disparidades intra regionais tenham se agravado, especialmente com referência à região Nordeste.

³⁰ Esta seção se baseia em estudo encomendado pela Seplan ao IICA e à Fundação Esquel, intitulado "Pobreza Rural". IICA, mimeo, 1995.

Com o esgotamento do modelo de substituição de importações no final dos anos 70 e a crise da dívida externa como resultado dos déficits acumulados no balanço de pagamentos a situação se inverte e os "anos de milagres" começam a se desmanchar no ar. A crise de 1982 e o cardápio de reformas estruturais derivadas do acordo com o FMI, resultaram uma queda no PIB de 3,4% em 1983.

Os impactos causados por essa mudanças foram significativos. Em termos de renda, o número de pessoas ocupadas com rendimentos até dois salários mínimos (considerado por alguns autores como definidor da linha de pobreza no Brasil), passou de **56,5%** (25 milhões de pessoas), em 1979 a **61%** (29 milhões de pessoas) em 1982. Os indicadores de indigência (população na condição de pobreza extrema) pioraram igualmente. Da PEA ocupada com rendimentos até $\frac{1}{2}$ salário mínimo passaram de **11%** em 1979 para **15%** em 1982.

Pelos critérios acima, no meio rural a situação dos pobres do campo sofreu os efeitos da crise. Em 1979, da PEA ocupada, eram considerados pobres **57,9%** (8,3 milhões de pessoas), já em 1982 passou para **61,5%** em 1982. Os indigentes no campo, por sua vez, tiveram um crescimento relativo maior que o total, passaram de **14,2%** em 1979, para **20,1%** em 1982. O salário mínimo embora tenha permanecido relativamente estável entre e 1982, inicia um processo de queda até 1984. O gasto social do governo federal se reduz em **15%** em 1983 (comparado com 1982) e em 1984 cai **13,2%** (comparado com 1983), gerando um efeito cumulativo que, obviamente agravou a situação de reprodução social das famílias mais pobres.

No período seguinte, entre 1984 e 1989, o PIB teve um crescimento positivo, porém insuficiente para reverter o quadro criado no auge da crise. Os subsídios ao crédito agrícola são retirados. Uma política de garantia de preços mínimos com defesa contra a inflação, combinado com os baixíssimos salários pagos na agricultura, mantêm o crescimento da produção agrícola, que no período cresceu **3,1%** ao ano em média, contra apenas **1,2%** na indústria.

No início de 1990 a situação da economia volta a se agravar. A inflação se acelera, chegando a quase **70%** ao mês. Um desequilíbrio nas contas públicas apontava para um déficit nominal de **16%** do PIB. A política macroeconômica se orienta para medidas monetárias, como o seqüestro da poupança financeira e brutal redução no gasto público. O gasto social do governo federal, que tinha mostrado leve recuperação entre 1984 e 1989, volta a cair passando de **US\$346** em 1989 para **US\$281** em 1991, per capita.

Em nenhum momento da aplicação de políticas de ajuste estrutural nos últimos anos, foram acompanhadas de medidas de natureza compensatória. O resultado é não só um efeito cumulativo (os níveis de pobreza atingem patamares muito altos, difíceis de regredir), como repercussões sociais na vida urbana, que

chegam a atingir situações de descontrolo quase absoluto. As grandes cidades passam a ser o "locus" das desigualdades e o confronto social é inevitável. A pobreza que antes era uma marca visível no campo, especialmente nas regiões mais deprimidas, se acumula nas cidades, mostrando uma nova face e uma nova dimensão.

As migrações: a diáspora brasileira

Um estudo das migrações mostra o resultado e os efeitos da crise no movimento das populações. Os anos 70 são caracterizados por grandes migrações interregionais, destacando-se os movimentos saindo de zonas rurais de pequenas e medias cidades do Nordeste, em direção ao Centro-Oeste e Sudeste do Brasil. O destino principal eram as metrópoles de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

Os anos 80, diferentemente, mostra uma forte redução nas migrações interregionais e um incremento nas migrações intra regionais, ou seja dentro das regiões. A origem principal continua sendo rural e o destino tanto é para metrópoles regionais, como para pequenas e médias cidades da própria região: "Os anos 70 foram marcados por um forte êxodo rural, fruto de uma aceleração da modernização conservadora. Nos anos 80, o êxodo rural continuou intenso mais de magnitude menor, tanto pelo 'esvaziamento dos campos' ocorrido em algumas regiões já na segunda metade dos anos 70 (caso do Paraná em face da geadas que matou o cafezal), como pela redução do ritmo de modernização de nossa agropecuária"³¹.

Quadro 1. Brasil: PEA (agrícola e não agrícola) e Inativos segundo local de domicílio (milhões de pessoas)

Ano	Agrícola			Não Agrícola			Inativos		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
1981	2,6	10,7	13,3	29,1	3,1	32,2	53,5	20,7	74,2
1986	2,9	11,4	14,3	37,4	3,7	41,1	58,5	21,7	80,2
1989	2,9	11,1	14,0	41,8	4,8	46,6	62,5	21,1	83,7
1990	2,7	11,5	14,2	42,8	5,2	47,9	63,6	21,6	85,2

Fonte: PNAD's (Tabulações especiais, Unicamp, Graziano, op. Cit.)

³¹ Conforme Graziano da Silva, J. *Urbanização e Pobreza no Campo*, UNICAMP, mimeo, 1994.

O Quadro 1 mostra algumas características do comportamento da população brasileira nos anos 80:

- i) na população economicamente ativa-Pea agrícola, tanto o número de indivíduos que declararam domicílio urbano como rural, mostram um crescimento médio anual em torno de 1,2% (próximo ao crescimento vegetativo da população como um todo), incorporando no período 81/90 apenas 880 mil pessoas;
- ii) a Pea não agrícola, por sua vez, aumentou a uma taxa de 3,2% a.a., acumulando no mesmo período, 15,8 milhões de novas pessoas;
- iii) o crescimento dos inativos foi surpreendentemente pequeno em face de um período de conquistas de direitos, especialmente os trabalhadores rurais: 1,9% a.a. para o total e 0,4% a.a. para os residentes no campo; a relação entre inativos/ativos também caiu tanto para os de residência urbana como para os rurais (1,69 para 1,40 e 1,50 para 1,30, respectivamente, no período 81/90). Esses dados podem indicar que os inativos como os desempregados não permanecem no meio rural, migrando para as cidades e, em consequência, pressionando mais ainda o gasto social público nas cidades;
- iv) dentre os indivíduos com domicílio rural, aqueles ocupados em atividades não agrícolas passaram de 3,1 milhões para 5,2 milhões no período 81/90, o que representa uma taxa de crescimento de 6,0% a.a., contra 0,7% a.a. dos ocupados em atividades agrícolas; esse crescimento fez com que em 1990 as pessoas ocupadas em atividades não agrícolas com domicílio rural representassem 45% da Pea agrícola residente no campo.

Quadro 2. Brasil: distribuição da População Economicamente Ativa - PEA com 10 anos e + (%)

Ano	Domicílio urbano		Domicílio Rural		Total	
	Agrícola	N. agrícola	Agrícola	N. agrícola	Agrícola	N. agrícola
1970	10,1	89,9	87,8	12,2	44,3	55,7
1980	7,6	92,4	79,7	20,3	29,3	70,7
1981	8,1	91,9	77,2	22,8	29,2	70,3
1990	6,0	94,0	68,4	31,6	22,9	77,1

Fonte: Censos Demográficos de 1970 e 1980; PNAD's de 1981 e 1990.

Esse é um indicador extremamente expressivo das "novas funções" que assume o campo brasileiro, que além de produzir produtos agrícolas representa também local de moradia, lazer, de serviços e de empregos para pessoas ocupadas em atividades não agrícolas³².

O quadro 2 mostra a distribuição da população economicamente ativa por ramo de atividades, conforme revelado pelos Censos de 70 e 80 e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-PNAD. Como se vê, já em 1970 mais de da população residente na zona rural estava ocupada em atividades não agrícolas, proporção essa que cresce para cerca de 20% no ano de 1980, atingindo 31,6% em 1990. Os dados revelam que em 1990 1 em cada 3 pessoas residentes na zona rural está ocupada em atividades não-agrícolas.

Cabe notar, pelos dados, que a proporção da Pea total ocupada em atividades agrícolas caiu de 44% para 29% na década de 70 e depois para menos de 23% em 1990; e que esse decréscimo relativo das pessoas ocupadas nas atividades agropecuárias atingiu tanto as pessoas que residiam na zona rural, como as que já residiam nas zonas urbanas. Isso confirma de um lado, a redução das oportunidades de emprego em função da crescente tecnificação das atividades agropecuárias; de outro, o menor ritmo de **urbanização da Pea agropecuária**, que havia se iniciado já na década anterior com a expulsão dos trabalhadores residentes nas propriedades rurais e sua transformação em "bóias frias" ou trabalhadores temporários.

O saldo dos anos 80 mostra, entretanto, que a agricultura continuou reduzindo a sua participação no emprego, especialmente na região Centro-Sul. Entre 81 e 90 se verifica que a porcentagem da população ocupada na agricultura, no conjunto do país, caiu de 29% para 23%. Na região Nordeste, para comparar, caiu de 48% para 38% no mesmo período. Isso mostra que nas regiões mais deprimidas, a agricultura representa uma "válvula de escape" para o desemprego. Os dados revelados por algumas pesquisas, indicam um forte crescimento do número de pequenos estabelecimentos agropecuários no período 1980/85. O trágico é que ali, em face dos riscos da seca na região semi-árida, a pobreza relativa se transforma em miséria absoluta em apenas um ciclo agrícola.

Renda e pobreza rural

Em termos de distribuição da renda no campo, as décadas anteriores também mostraram desempenhos distintos. Nos anos 70 cresceu a desigualdade mas diminuiu a pobreza rural. Ou seja, os ricos ficaram mais ricos mas os pobres ficaram menos pobres. Isso porque cresceu a renda média dos estratos inferiores da distribuição, apesar de ter havido um crescimento ainda maior da

³²

Idem, Graziano da Silva, J, op. Cit.

renda dos estratos superiores, (usineiros, grandes proprietários rurais, etc.). As explicações para esse fenômeno são simples. O campo expulsou a sua pobreza para as cidades, onde foram ser biscateiros, favelados, bóias frias, etc.

Os anos 80 mostraram um quadro muito mais perverso: continuou a crescer a desigualdade na distribuição da renda com o agravante de que agora os pobres se tornaram ainda mais pobres. Um indicador calculado pelo Professor Rodolfo Hofman, que ele denomina de **insuficiência de renda**, medido pela porcentagem da renda total que necessita para tingir a linha de pobreza, revela que em 1981 um trabalhador necessitava de um aumento de 45% para atingir aquele patamar. Em 1990 esse aumento tinha que ser de 78%.

Em termos comparativos, a situação brasileira não é nada confortável. Um estudo do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola-FIDA sobre a pobreza rural em 114 países coloca o Brasil em sexto lugar entre os de maiores índices de pobreza rural, com 73% da população rural abaixo da linha de pobreza, abaixo apenas da Bolívia (92%), Malawi (90%), Bangladesh (86%), Zâmbia (80%), e Perú (75%). O mesmo estudo indica que a maioria dos países analisados mostrou uma tendência à redução da pobreza rural, no Brasil a população rural pobre vem aumentando, tendo pulado de 65% em 1965 para 73% em 1988.

Já um estudo da FAO³³ mostra que algumas políticas do governo brasileiro de combate à pobreza rural- tanto de caráter estrutural, como as de natureza compensatória, ficaram aquém dos objetivos e metas estabelecidas:

"Estes programas refletem a crise dos modelos de administração nascidos basicamente da integração de financiamento nacional e estrangeiro, para enfrentar com instrumentos estritamente compensatórios, a pobreza no meio rural. Tais modelos são insuficientes uma vez que a pobreza é gerada por uma distribuição fortemente desigual dos fatores de produção, agudizada historicamente por uma combinação de políticas macroeconômicas e agrícolas que reforçam a natureza excludente do modelo de desenvolvimento. A crise e o ajuste macroeconômico condicionaram o desempenho dos programas de combate à pobreza, mas não parecem ter sido estes que explicam seus limitados resultados. Haveria que acrescentar também a escassa prioridade real que se outorgou ao problema..."

Essas observações se dirigiram à análise do programa de reforma agrária, o PAPP no Nordeste e o POLONOROESTE, os dois últimos financiados pelo BIRD.

³³ FAO, *Políticas Agrícolas y Políticas macroeconómicas*, Estudios para el Desarrollo Economico y Social, n. 108, FAO, Roma, 1992.

A dinâmica da pobreza rural no Brasil

A definição, a face e as manifestações da pobreza num país como o Brasil, de grande dimensão territorial e diversidade do nível de desenvolvimento das várias regiões, assume a complexidade desses fatores. A insuficiência de renda é, provavelmente, o fator que poderia expor com mais crueza o quadro. Outras situações, como necessidades básicas insatisfeitas, acesso à terra, as questões de gênero, até chegar ao problema étnico, teríamos apontado algumas causas básicas.

Dois métodos são, usualmente, utilizados para a medição da pobreza: o método da linha de pobreza (Lp); e, o método das necessidades básicas insatisfeitas (Nbi). A primeira consiste na comparação das rendas das famílias em relação com uma cesta de ração essencial, definindo-se como pobres aqueles cuja renda não permite a aquisição dessa cesta. O segundo, pelo critério da Nbi, as famílias são classificadas de acordo com o atendimento de uma ou mais necessidade considerada básica, sendo pobres aqueles que não satisfazem pelos menos uma dessas necessidades.

No Brasil tem predominado a primeira forma de medição, tomando-se como referência de pobreza o salário mínimo. Usualmente se definem como pobres as famílias que dispõem de menos de 1 ou 2 salários mínimos ou 1/4 ou 1/2 SM "per capita". Esse processo apresenta limitações, como é óbvio, a começar pelo fato de que no Brasil o salário mínimo, no curso da história, raramente correspondeu à capacidade de aquisição da cesta básica. A diferença da capacidade de compra por região, setor da economia, onde o exemplo da atividade rural é o mais expressivo.

Para os efeitos deste estudo no sentido de buscar uma classificação das famílias, define-se como pobre àquelas famílias com rendas inferiores a 1/2 SM "per capita" e como indigente aquelas com menos de 1/4 de SM "per capita". De acordo com esse critério, nos inícios dos anos 90, 37,9% da população brasileira era pobre, enquanto 18,18% eram classificadas como indigentes ou miseráveis. Ainda de acordo com esses critérios, a proporção de indigentes era similar nas áreas urbanas e rurais; entretanto o número absoluto de pobres era maior nas cidades. Já considerando as referências aos domicílios o quadro se diferencia: na área rural 66,5% da população era pobre e 38,84% eram classificadas como indigentes; na área urbana os números eram de 29,24% e 11,96%, respectivamente³⁴.

³⁴ Os números sobre pobreza rural não significa uma redução em relação ao estudo FIDA, que utilizou dados de 1998 e encontrou 73%. A diferença se deve aos critérios utilizados, pois, como já apontamos, a economia entrou em crise nessa fase, não havendo qualquer fato importante que mude o quadro rural, a não ser as aposentadorias rurais que passaram de 1/2 SM para 1 SM.

Quadro 3. Brasil: Total de famílias, famílias pobres e indigentes, por região-1990

Grandes Regiões	Número de famílias			% sobre o total de famílias		
	Total	Urbana	Rural	Total	Na Região	
					Urbana	Rural
Norte	1.178.671	1.178.671	n. d.	3,10	-	-
Nordeste	9.990.723	5.984.036	4.006.687	26,29	58,89	40,11
Sudeste	17.923.147	15.687.316	2.235.831	47,16	87,52	12,48
Sul	6.225.475	4.357.966	1.867.509	16,38	70,00	30,00
C. Oeste	2.684.436	1.994.994	689.442	7,07	74,31	25,69
Brasil	38.002.452	29.202.983	8.799.469	100,00	78,85	23,15

Fonte: IPEA, Brasil: indicadores sociais.

Quadro 4. Brasil: Famílias indigentes (rendimentos inferiores a 1/4 do salário mínimo)

Grande Região	Total	Urbana	Rural	% sobre total de fam. na região		
				Total	Urbana	Rural
Norte	169.729	169.729	n.d.	14,40	14,40	n.d.
Nordeste	3.756.512	1.633.642	2.122.670	37,60	27,30	52,98
Sudeste	1.792.315	1.176.549	615.766	10,00	7,50	27,54
Sul	815.537	322.489	493.048	13,10	7,40	26,40
C. Oeste	375.821	189.524	186.297	14,00	9,50	27,02
Brasil	6.909.913	3.491.933	3.417.980	18,18	11,95	38,84

Fonte: IPEA, Brasil: indicadores sociais.

A evolução da pobreza no Brasil mostra simultaneamente dois fenômenos: por um lado uma tendência à redução, pelo menos até 1989, tanto nas áreas rurais como urbanas do número relativo de pobres. As análises disponíveis apontam no sentido de identificar quatro processos: a mudança demográfica caracterizada

pela queda da natalidade e o tamanho médio das famílias; as grandes migrações no sentido rural/urbano, que já caracterizam o país como urbano; o recente dinamismo econômico e o gasto social, especialmente a previdência rural. Essa redução relativa, maior nas áreas rurais, mostra um processo de "exportação massiva de pobreza" do campo para a cidade. Pelos números expostos, a pobreza segue sendo no Brasil um fenômeno massivo, tanto pelas elevadas porcentagens, como pelos números absolutos. O Brasil concentra 44% dos pobres de toda a América Latina.

No que se refere à distribuição da pobreza no interior das regiões, a situação é diversa ao se tomar o conjunto dos pobres e indigentes isoladamente. O Quadro 5 expõe os números dessa distribuição:

Quadro 5. Brasil: Distribuição regional da pobreza (%)

REGIÃO	URBANA	RURAL	TOTAL
Norte	4,9	n.d.	2,5
Nordeste	46,8	62,1	54,4
Sudeste	33,7	18,0	25,9
Sul	9,2	14,4	11,8
Centro-Oeste	5,4	5,5	5,4
Brasil	100,0	100,0	100,0

Fonte: IPEA, Brasil: indicadores sociais

Verifica-se pela distribuição relativa entre as regiões, que a pobreza urbana se concentra nas regiões Nordeste e Sudeste, em face do contingente populacional dessas áreas. As migrações intraregionais predominantes na última década, como já vimos, explica o contingente de pobres urbanos nas metrópoles nordestinas, especialmente Salvador, Recife e Fortaleza. No Sudeste essa concentração se dá no eixo Rio/São Paulo. No caso da pobreza rural há uma predominância do Nordeste, pelos fatores já explicados. Com efeito, aquela região continua com suas características de extrema pobreza rural, cujas causas correspondem a uma combinação entre concentração fundiária e intempéries climáticas que, juntos, produzem o "círculo vicioso da pobreza".

Estrutura Agrária e Agricultura Familiar

Estrutura fundiária e desigualdades sociais

A reforma agrária no Brasil e as políticas de apoio à agricultura de base familiar, sempre foram contidas ou limitadas por visões preconceituosas ou equivocadas sobre seu sentido econômico ou mesmo social. Os privilégios concedidos à agricultura patronal não têm similar em nenhum país do mundo em face da mesma negar ao trabalhador rural os mais elementares direitos concedidos ao trabalhador urbano há mais de 50 anos. Isso só ocorre porque a terra, no Brasil, sempre foi fonte de privilégios. Em um momento da história, foi a matriz do poder político. Na seqüência, constituiu-se em fonte primária das desigualdades sociais, espalhando-se pelas cidades brasileiras, como se um país territorialmente tão grande não fosse capaz de abrigar a sua população.

A fome e a miséria têm com a terra uma relação direta. A matriz fundiária em processo de concentração crescente, mesmo com o desenvolvimento e a industrialização do país, atuou como um poderoso freio à multiplicação do emprego e à distribuição da renda no campo. A discussão hoje do tema segurança alimentar exige uma atenção especial para as questões relativas à democratização do acesso à terra. Todos os países capitalistas que desenvolveram mercados de consumo de massa, além de promoverem políticas de reforma agrária, privilegiaram a agricultura de base familiar, como estratégia na garantia do abastecimento a custos mais baixos, geradores de um processo de ganho de salário real para os trabalhadores de mais baixa renda.

A pressão social pela terra, observada hoje, deriva do fato real de que para uma grande massa de trabalhadores, a idéia de acesso a um posto de trabalho fica cada vez mais distante e, quando aparece, é temporário e sem garantias trabalhistas.

Quadro 6. Brasil-Evolução da Estrutura Fundiária

Propriedades	1966	1972	1978	1992
% terras < 100 ha	20,4	16,4	13,5	15,4
% terras > 1000 ha	45,1	47,0	53,3	55,2

Fonte: INCRA, Evolução da Estrutura Fundiária, 1992.

O quadro 6 torna desnecessárias análises mais elaboradas. O fato real e concreto é que o território do latifúndio se expandiu enormemente nas últimas décadas. A intervenção estatal foi reduzida ou atuou no sentido de apoiar e legitimar gigantescos domínios de terras, especialmente nas Regiões Norte e

Nordeste. A reforma agrária teve seu alcance limitado e a tributação da terra não funcionou como se previa. Ao contrário, incentivos fiscais foram concedidos para o latifúndio e até hoje permanecem, como aqueles para o Norte e Nordeste e os incentivos no imposto de renda.

Pelos dados do cadastramento do INCRA³⁶, pode-se ver uma redução do território da agricultura familiar e a expansão do território do latifúndio. Mesmo com as intervenções localizadas, o ritmo da concentração de terras é superior à ação governamental que intenta a sua redistribuição. Calcula-se que os proprietários de quase 60% das terras classificadas como latifúndio não chega a 1% do total. Com respeito à disponibilidade de terras ociosas, recente recadastramento do INCRA revela sua magnitude, com todas as restrições criadas com a nova legislação que regulamentou a Constituição Federal:

Quadro 7. Brasil-Terras Improdutivas (milhões ha)

Região	Área Total (A)	Área Improdutiva (B)	% A/B
Norte	56,8	45,3	79,7
Nordeste	66,8	45,7	68,4
Sudeste	58,6	28,9	49,3
Sul	43	16,5	38,4
Centro Oeste	100,1	61,3	61,2
Brasil	325,3	197,7	60,7

Fonte: INCRA-Estatísticas Especiais/Recad.94, posição jun/94.

Note-se que foi realizada a simulação de imóveis rurais classificados como improdutivo, segundo a Lei. Verifica-se uma subestimação no cadastramento da Região Norte. A média nacional de 60% de áreas improdutivas é, portanto, subestimada. Computando-se o corte de áreas abaixo de 15 módulos fiscais que a Lei isenta de desapropriação, o INCRA calcula em 115 milhões de hectares as áreas improdutivas passíveis de desapropriação.

³⁶

O último recadastramento se deu em 1992. Os dados da região Norte estão subestimados em mais de 50 % devido ao fato dos proprietários não terem apresentado suas declarações. Isso significa que a porcentagem das terras tanto no estrato inferior (menos de 100 ha), como no estrato superior (mais de 1000 ha), estão subestimados. Computando-se a área verdadeira, por estimativa baseada os últimos cadastramentos, em 1992 a porcentagem da área dos imóveis com menos de 100 ha cairia para menos de 12%, enquanto a porcentagem da área dos imóveis com mais de 1000 ha se aproximaria de 60 %.

A diferença entre a área total dos imóveis rurais classificados como improdutivos (subestimados como vivos) de 197,7 milhões de hectares e a soma dos grandes imóveis classificados como improdutivos estimados em 115 milhões de hectares, corresponde aos imóveis pequenos e médios (abaixo de 15 módulos). Essa diferença totaliza **82,7 milhões de hectares**, que são também improdutivos porém não podem ser desapropriados pela legislação vigente. Esse é o novo filão da especulação produzida pelas regras definidas pela Constituição de 1988.

O potencial da agricultura familiar no Brasil

A importância relativa da agricultura familiar só pode ser estimada por aproximações sucessivas, já que as estatísticas não utilizam este critério em suas classificações. Feita a ressalva, não há muito risco em tomar os Quadros 8 e 9 como sinopse indicativa do quadro estrutural da agricultura brasileira em 1994. Apesar de disporem de uma área três vezes menor que a detida pelas 500 mil fazendas do grupo patronal, os 2,5 milhões estabelecimentos de caráter familiar têm quase a mesma participação na produção total. E por terem sistemas de produção mais intensivos, permitem a manutenção de quase sete vezes mais postos de trabalho por unidade de área. Enquanto na agricultura patronal são necessários 60 hectares para a geração de um emprego, na agricultura familiar bastam 9 hectares.

A agricultura patronal, com suas levas de bóias-frias e alguns poucos trabalhadores residentes vigiados por fiscais e dirigidos por gerentes, engendra forte concentração de renda e exclusão social, enquanto a agricultura familiar, ao contrário, apresenta um perfil essencialmente distributivo, além de ser incomparavelmente melhor em termos sócio-culturais. Enfim, sob o prisma da sustentabilidade (estabilidade, resiliência e equidade), são imensas as vantagens apresentadas pela organização familiar na produção agropecuária. Todavia, a sociedade brasileira ainda não se deu conta dessas vantagens. A visão dominante considera que a maior eficiência técnico-econômica da forma patronal de produzir é um proveito que suplanta os outros. Daí a importância de uma avaliação centrada no desempenho econômico dessas duas formas básicas de produção agropecuária³⁶.

³⁶ Conforme Relatório INCRA/FAO, Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável, Projeto UTF/BRA/036, Brasília, nov.1994. (preparado pelo Prof. J. Eli da Veiga).

Quadro 8. Brasil- Número e área dos estabelecimentos agrícolas segundo a categoria, 1994

Categoria	Número	Área média (ha)	Área Total (Milhões de ha)	%
Patronal	500 mil	600	300	75
Familiar	2,5 Milhões	36	90	22
Subfamiliar	4 Milhões	2,5	10	3
Totais	7 Milhões	57	400	100

NB: estimativas Relatório FAO

Quadro 9. Brasil: Pessoal ocupado nos estabelecimentos agrícolas segundo a categoria, 1994

Categoria	Número	Pessoal Ocupado por estab.	Pessoal Ocupado (Milhões)	%
Patronal	500 mil	10	5	20
Familiar	2,5 Milhões	4	10	40
Subfamiliar	4 Milhões	(2,5)	(10)	(40)
Totais	7 Milhões	(4)	(25)	(100)

NB: estimativas Relatório FAO

Quadro 10. Brasil- Participação relativa dos estabelecimentos agrícolas de cada categoria na Área, Ocupação e Produção

Categoria	Número	% da área	% da ocupação	% da produção
Patronal	500 mil	75	20	50
Familiar	2,5 Milhões	22	40	45
Subfamiliar	4 Milhões	3	(40)	5
Totais	7 Milhões	100	(100)	100

A comparação pode ser estabelecida por meio de duas amostras, formadas pelos estabelecimentos dos extratos de área "20 a 100 ha" e "500 a 10.000 ha", bastante representativas dos segmentos familiar e patronal. Apesar dos primeiros disporem de uma área de apenas 58 milhões de hectares, contra os 150 milhões dos segundos, esse confronto mostra:

- a) que as lavouras são três vezes mais importantes no segmento familiar; e que nas lavouras permanentes essa relação chega a cinco vezes (Quadro 11);
- b) que o segmento familiar tende a prevalecer na criação de pequenos animais, sem deixar de ter também certo peso na pecuária bovina (Quadro 12);
- c) que, apesar de muito parcial, a modernização tecnológica do segmento patronal é superior à do segmento familiar, particularmente no uso de defensivos animais, de tração mecânica, de energia elétrica e de assistência técnica; mas que ela não chega a ser significativa no uso de defensivos vegetais, fertilizantes, corretivos, conservação de solo, irrigação; ou mesmo na obtenção de créditos (Quadro 13).
- d) que na oferta agropecuária, o segmento patronal supera o familiar em quatro importantes produtos: carne bovina, cana-de-açúcar, arroz e soja; mas que o inverso ocorre no fornecimento de 15 outros importantes produtos: carnes suínas e de aves, leite, ovos, batata, trigo, cacau, banana, café, milho, feijão, algodão, tomate, mandioca e laranja (Quadro 13).
- e) que em mais da metade das atividades, a agricultura familiar consegue rendimentos físicos superiores ou idênticos à patronal (Quadro 13).

Analizando a agricultura dos Estados Unidos, Abramovay (1992:160), conclui: "Que a maior parte dos estabelecimentos agrícolas nos países capitalistas avançados seja de natureza familiar, este é um fato cuja demonstração não seria sequer necessária. O que se discute é se sua importância social é correlativa a seu peso econômico, ou se, ao contrário, se trata de uma espécie de reservatório de mão-de-obra dentro do qual vive uma população cuja fonte de renda vem no essencial de fora da agricultura e cuja contribuição à oferta agrícola, na verdade, é mínima. Os dados apresentados neste capítulo permitem que a questão seja respondida. Estudos sobre tabulações especiais do censo agrícola mostraram, entre os anos 1950 e 1960, que os estabelecimentos familiares contribuíam com cerca de dois terços do valor total da produção nos EUA"³⁷.

³⁷ Abramovay, Ricardo. *Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão*, Edit. UNICAMP, S. Paulo, 1992.

É claro que no Brasil as políticas públicas voltados para o campo sempre privilegiaram a agricultura patronal ao contrário do que se deu em outros países. Mesmo assim continua a ter importância, como vimos, na oferta agrícola e na geração e manutenção do emprego no campo. Para Abramovay (1992:210) a unidade familiar, em diferentes países, em situações históricas diversas, continua a ser o denominador comum do desenvolvimento agrícola até hoje. Para ele essa escolha derivou de objetivos estratégicos e foi comandada por políticas públicas, em outras palavras, verificou-se que ali estava (na agricultura familiar) a melhor possibilidade de combinar desenvolvimento com equidade. O Estado, ao responder pela própria formação da renda do setor, define, ao apoiar um setor ou outro, os rumos do desenvolvimento.

Quadro 11. Brasil- Utilização das terras nos estabelecimentos de estratos de área selecionados, 1985

	Estrato área	20-100 (%)	Estr. 500- área (ha)	10.000 (%)
Total (milhões ha)	58,0	100,0	151,0	100,0
c/lav.permanentes	3,2	5,5	1,5	1,0
c/lav.temporárias	11,3	19,5	10,2	6,8
subtotal Lavouras	14,5	25,0	11,7	7,7
c/pastag.naturais	13,7	23,6	47,6	31,5
c/pastag.plantadas	8,1	14,0	38,2	25,3
subtotal Pastagens	21,8	37,6	85,8	56,8
outras	21,7	37,4	53,5	35,4

Fonte: Censo Agropecuário de 1985

Quadro 12. Brasil- Efetivos pecuários nos estabelecimentos de estratos de área selecionados, 1985

	Efetivos Totais Milhões	Estrato n° milhões	20-100 (%)	Estr. 500- n° milhões	10.000 (%)
Bovinos	128,0	22,8	18	52,3	41
Suínos	30,5	10,2	33	1,7	6
Aves	436,8	152,8	35	17,1	4

Fonte: Censo Agropecuário de 1985

Quadro 13. Brasil- Indicadores do grau de modernização dos estabelecimentos de estratos de área selecionados, 1985

Estabelecimentos que:	Particip. no estrato 20-100 %	Particip. no estrato 500-10.000 %
Tinham alguma assistência técnica	16	35
Tinham energia elétrica	24	34
Usavam tração mecânica	31	56
Tinham trator	13	48
Tinham veículos de tração mecânica	17	53
Usavam defensivos animais	58	81
Usavam defensivos vegetais	40	42
Usavam fertilizantes químicos	38	37
Usavam fertilizantes orgânicos	41	41
Usavam calcário e outros corretivos	10	15
Com práticas de conservação do solo	19	25
Usavam algum tipo de irrigação	5	8
Obtiveram crédito de custeio	17	15
Obtiveram crédito de investimento	2	3

Fonte: Censo Agropecuário de 1985

Comunidade Solidária: uma resposta à exclusão social

O Programa e seus objetivos

Para o atual governo brasileiro, o combate a pobreza é tarefa de longo prazo, que pressupõe a continuidade do desenvolvimento econômico com redistribuição de renda, a reforma do estado e a execução de grandes programas públicos nas áreas de educação e saúde. Considera que é indispensável promover uma forma distinta de atuação e de gerenciamento de programas sociais que podem trazer

benefícios imediatos para a parcela da população que não usufruiu os benefícios do crescimento do país.

Neste sentido o Comunidade Solidária é uma proposta de parceria do Governo Federal com estados, municípios e a sociedade com vistas a uma ampla mobilização nacional em pro do atendimento das necessidades básicas dos segmentos mais pobres da população brasileira.

Na construção dessa parceria o Governo Federal participa, inicialmente, com um conjunto de programas, adiante apresentados, voltados para a melhoria das condições de alimentação, trabalho e moradia e defesa dos direitos da cidadania. Estes programas envolvem distintos Ministérios e agências federais que deverão atuar de forma articulada.

A melhoria do gerenciamento dos programas selecionados é o desafio que o Comunidade Solidária propõe-se a enfrentar. Para tanto é necessário evitar a centralização, a fragmentação e o clientelismo que redundam em ineficiência, descontinuidade e desperdício de recursos.

O Comunidade Solidária representa um novo modo de enfrentar a questão social, a partir da integração e descentralização das ações de governo e de uma abertura à participação e parceria com a sociedade.

Inspirado nas experiências recentes de mobilização da sociedade civil brasileira no combate à fome, pobreza e exclusão social, o comunidade solidária vai estimular a participação direta da sociedade civil em seus programas e iniciativas.

A parceria e a descentralização que caracterizam a proposta do Comunidade Solidária não permite a elaboração de um modelo único de atuação. Assim, a estratégia adiante apresentada contempla as linhas gerais que irão orientar a definição das soluções apropriadas as distintas realidades locais.

Objetivos prioritários

- a) Melhorar o gerenciamento de programas sociais que se caracterizam pela continuidade e pela universalização do atendimento, tais como merenda escolar e combate à desnutrição infantil, promovendo a participação da sociedade no controle da execução com vistas a ampliar seu alcance, eficácia e transparência.
- b) Acolher, potencializar e apoiar nos limites dos recursos disponíveis, a execução de experiências, projetos e iniciativas do governo e da sociedade em áreas de concentração de pobreza que concretizem um novo modo - articulado, descentralizado e em parceria com a sociedade

- de implementação de programas sociais, com vistas à sua expansão e a multiplicação dessas experiências nos anos subsequentes.

- c) Identificar novas prioridades e elaborar propostas de ação para governo e sociedade em relação a temas emergenciais e grupos particularmente vulneráveis, como crianças e jovens, cujas necessidades e direitos não estejam contemplados de forma adequada nos programas em curso.

Componentes institucionais

Conselho da Comunidade Solidária

Nomeado pelo Presidente da República, e vinculado à Casa Civil, este Conselho é integrado por Ministros de Estado das áreas mais diretamente vinculadas aos objetivos do Comunidade Solidária e por personalidades da sociedade civil. Suas atribuições básicas são:

- propor e opinar sobre as ações prioritárias na área social;
- incentivar na sociedade o desenvolvimento de organizações que realizem, em parceria com o governo, o combate à pobreza e à fome;
- incentivar a parceria e a integração entre os órgãos públicos federais, estaduais e municipais, visando a complementariedade das ações desenvolvidas;
- promover campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à pobreza e à fome, visando a integração de esforços do governo e da sociedade.

A decisão do Presidente da República de criar o conselho vinculado à Casa Civil da Presidência exprime o reconhecimento de que o Estado precisa da participação dos cidadãos e de que são necessários novos canais de parceria Estado-Sociedade, em todos os níveis e esferas de ação do Comunidade Solidária.

Secretaria Executiva

O interlocutor oficial do Conselho é a Secretaria Executiva do Comunidade Solidária. Vinculada à Casa Civil, cabe, a Secretaria:

- encaminhar as recomendações do Conselho aos Ministros de Estado;
- articular com os Ministérios responsáveis pela execução das ações, as estratégias para implementação das recomendações do Conselho;

- coordenar as ações do governo na alçada do Comunidade Solidária;
- secretariar o Conselho do Comunidade Solidária.

Os Ministérios Setoriais

A responsabilidade pela alocação dos recursos e a viabilização de cada uma das ações prioritárias é dos respectivos ministérios. Esta é a razão pela qual os Ministérios das áreas mais diretamente envolvidos no combate à pobreza têm assento no Conselho do Comunidade Solidária. Tendo em vista a articulação das ações do Governo Federal, serão identificados nos Ministérios Setoriais, equipes responsáveis para gerenciar as atividades em sua órbita de atuação-aprovação dos pleitos, estabelecimento de convênios, repasse de recursos, acompanhamento, etc. - que trabalharão sob a supervisão direta do ministro. Tais grupos executivos atuarão em estreita consonância com as normas e decisões adotadas em conjunto com a Secretaria Executiva do Comunidade Solidária. Dessa forma é desnecessário centralizar a administração do Comunidade Solidária em um único órgão, adotando-se um sistema articulado de gestão, operando segundo critérios uniformes e voltados para a rapidez decisória e a flexibilização dos procedimentos administrativos.

Áreas de atuação do Comunidade Solidária

No ano de 1995, o Comunidade Solidária irá atuar em cinco áreas:

- i) saúde e nutrição infantil, com ênfase em programas de combate à desnutrição materno-infantil, alimentação escolar, alimentação do trabalhador e distribuição emergencial de alimentos;
- ii) serviços urbanos, com ênfase em programas de moradia e saneamento;
- iii) desenvolvimento rural, com ênfase em programas de assentamentos de trabalhadores rurais e apoio a agricultura familiar;
- iv) emprego e renda, com ênfase em programas de apoio à micro e pequena empresa e formação profissional;
- v) defesa de direitos, com ênfase em programas de apoio a creches, pré-escola e de atendimento de crianças e adolescentes.

Ao integrar o Comunidade Solidária, estes programas recebem o selo de prioridade, que os credencia como alvo preferencial para alocação de recursos, integração e articulação com outros programas e níveis de ação governamental, bem como abertura à parceria com a sociedade.

Espaços prioritários de atuação no primeiro ano

A atuação do Comunidade Solidária desdobra-se em duas frentes. Numa ela cuida de **melhorar o gerenciamento e a abrangência** dos programas federais selecionados, buscando ampliar sua eficácia. Noutra ela **concentra-se em áreas selecionadas** com base em indicadores de concentração de pobreza.

Com respeito às ações geograficamente concentradas, o Comunidade Solidária irá atuar, em caráter preferencial no ano de 1995, em um número limitado de municípios que apresentem um grande percentual de pobres e em concentrações de pobreza das capitais estaduais ou áreas metropolitanas. Nos bolsões de pobreza do interior do país o Comunidade Solidária estimulará a elaboração e execução de propostas integradas de atuação em conjunto com os governos estaduais e municipais e a comunidade. Nos demais casos mencionados serão incentivadas iniciativas que já vêm sendo desenvolvidas em parceria do governo com a comunidade.

A Secretaria Executiva, em conjunto com o IPEA e o IBGE, estão reunindo informações disponíveis sobre as condições de vida da população em todos os municípios tendo em vista identificar aqueles com maior concentração relativa de pobreza dentro de cada estado. Estas informações servirão de base para a seleção daqueles que serão alvos prioritários do Comunidade Solidária em 1995.

Será feita então uma pré-seleção dos municípios que comporão os bolsões de pobreza a serem atendidos prioritariamente. O atendimento será escalonado em função da adesão dos municípios selecionados aos princípios do Comunidade Solidária.

Crítérios de participação do Programa em bolsões de pobreza

A responsabilidade pela definição das necessidades prioritárias nos bolsões de pobreza e pela elaboração das propostas de ação, no âmbito local, cabe primordialmente aos estados e municípios em parceria com organizações não governamentais e representantes da comunidade.

As propostas serão analisadas em nível estadual por representantes do governo em parceria com a sociedade civil. A concessão de apoio federal levará em consideração os seguintes critérios:

- i) focalização em bolsões de pobreza;
- ii) participação da sociedade civil e da comunidade no controle e no gerenciamento das ações;
- iii) impacto imediato no combate à pobreza;

- iv) integração entre diferentes ações governamentais;
- v) viabilidade técnico-financeira.

A flexibilização das formas de atuação é condição fundamental para que o Programa atenda à diversidade regional e local. Assim, será valorizada a sistematização de novas experiências de gerenciamento de combate à fome e à pobreza. Com isto busca-se garantir as condições para que o Comunidade Solidária amplie seu alcance e abrangência com segurança e eficácia.

Mobilização de recursos em 1995

Os recursos consignados no orçamento da União para os programas abrangidos pelo Comunidade Solidária e as possibilidades de mobilização de recursos adicionais ainda neste exercício permitem estimar em **2,6 bilhões de reais** as disponibilidades financeiras para aplicação em 1995. A distribuição desses recursos pela cinco áreas de atuação é apresentada no quadro a seguir:

Quadro 14. Estimativa de alocação de recursos segundo áreas de ação prioritária-1995

Áreas prioritárias	Recursos orçamentários previstos (R\$1,00)
I. Alimentação e nutrição	1.265.785.563
II-Desenvolvimento rural	237.435.189
III-Defesa de direitos e prom. Social	371.211.595
IV-Geração de emprego e renda	327.680.000
V-Serviços urbanos	422.000.000
Total	2.624.112.347

Fonte: IPEA, Comunidade Solidária

Os recursos federais previstos acima (e que poderão ser ampliados), serão complementados com a parceria de estados e municípios. Através do Comunidade Solidária será estimulada a captação de recursos adicionais, sob a forma de tempo, recursos financeiros, talento, equipamentos ou instalações, junto aos mais diversos setores da sociedade, como empresas privadas, sindicatos, universidades, igrejas, ONG's e cidadãos, bem como junto a agências nacionais e internacionais de financiamento e cooperação.

Programas federais que compõe o Comunidade Solidária

Receberão inicialmente o **Selo de Prioridade** do Comunidade Solidária os seguintes programas:

1. Programa de Combate à Desnutrição infantil (INAM-Min. da Saúde);
2. Programa Nacional de Alimentação Escolar (FAE-Min. do Trabalho);
3. Programa Nacional de Alimentação do Trabalhador (PAT-Min. Trabalho);
4. Program de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA-Min.Agric);
5. Programa de Melhoria da Moradia (Caixa Ec. Federal-Min. Planejamento);
6. Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais (INCRA-Min.Agric.);
7. Programa de Apoio a Micro Empresa e Formação (Min. do Trabalho);
8. Programa de Atendimento à Criança e Adolescente (Min. Justiça/EspORTE/Educação);
9. Programa de Educação Infantil (Ministério da Educação).

Os Ministérios responsáveis pela execução desses programas atuarão em sintonia com o Comunidade Solidária, com vistas a aumentar a eficiência no seu gerenciamento e a eficácia de sua ação. Cabe a eles aprovar propostas que impliquem a otimização do apoio financeiro ou material da União Federal, valendo-se das normas existentes e de outras recomendações para o atendimento dos pleitos encaminhados por estados e municípios.

A Prioridade Rural

Assentamento de trabalhadores rurais

O programa de governo **Mãos à Obra Brasil** fixa a meta de assentamentos da reforma agrária em 280 mil famílias nos próximos quatro anos. Essas metas serão atingidas de forma progressiva, iniciando-se em 1995 com a assentamento de **40 mil famílias**, até chegar a **100 mil famílias**, no ano de 1998. Com isso o governo estará alcançando patamares de atuação nesse campo nunca atingidos,

uma vez que a média histórica anual não tem ultrapassado as 20 mil famílias assentadas.

A reforma agrária porém, não se limitará a desapropriação de terras. O governo reconhece a necessidade de apoio ao desenvolvimento do processo produtivo, de forma sustentável, para que os trabalhadores assentados tenham acesso a financiamento e apoio técnico. Nas diferentes regiões se identifica ações que devem orientar a sustentabilidade e os desafios da agricultura familiar. No Nordeste, por exemplo, o recurso hídrico é tão importante quanto a terra. No Norte do país as ações terão que ser compatibilizadas com a conservação dos ecossistemas e com a preservação das populações indígenas.

A política agrícola conferirá proteção especial à agricultura de base familiar por seu caráter estratégico no desenvolvimento do país. As tecnologias geradas pelo Sistema Embrapa darão o apoio necessário às mudanças do padrão tecnológico na agricultura, para que os agricultores familiares possam integrar-se aos diferentes mercados com menor risco. O sistema de crédito deverá ser simplificado e ampliada a sua cobertura para um número maior de beneficiários, identificando-se formas de crédito cooperativos e/ou mutuais sob gestão participativa dos agricultores.

O apoio a formas associativas de agricultores, especialmente os assentados da reforma agrária, corresponde a uma necessidade de reduzir a participação governamental em atividades que devem ser assumidas pelos próprios trabalhadores. Nesse sentido, especial atenção deve ser dada aos jovens agricultores na busca de novas estruturas de formação profissional, para atender ao desafio dos próximos anos, onde a agricultura exigirá dos mesmos um novo tipo de relação com o campo.

O programa da **Comunidade Solidária** já conferiu aos assentamentos da reforma agrária a necessária prioridade, dentre as demais ações governamentais de combate à fome e a miséria. O governo reconhece o potencial de ações verdadeiramente participativas para o desenvolvimento dos assentados, como sujeitos sociais de políticas públicas com reais possibilidades de autogoverno. Novas e crescentes parcerias serão estimuladas com essa finalidade de sorte que, as práticas vividas pelos trabalhadores na busca da cidadania sejam reconhecidas e legitimadas pelos agentes públicos.

A retomada da reforma agrária em 1993, pelo governo anterior, se deu em um momento estratégico e crucial. A falta de regulamentação da Constituição Federal no capítulo da reforma agrária, provocou nos trabalhadores justa revolta. A retomada das desapropriações, a recuperação dos assentamentos existentes, acenou para um início de descompressão do ambiente de tensão acumulados no campo.

As ações fundiárias, que no passado eram exclusivas do governo federal, passaram a ser, também, executadas por governos estaduais, como resposta à inércia da União e pela pressão direta exercida pelos trabalhadores junto àqueles governos. Tais ações se constituíram, no passado recente, em importante contribuição para a ampliação do território da reforma agrária representado pelos assentamentos. Com efeito, hoje não se pode mais falar em **ação exclusiva** da União, mesmo porque, a magnitude do desafio exigirá, cada vez mais, a participação de estados e municípios, no esforço comum de ampliar o acesso à terra aos trabalhadores rurais e reduzir a exclusão social.

O número de famílias assentadas e suas respectivas áreas, são apresentadas a seguir, expressando a posição até dezembro de 1994.

Quadro 15. Brasil-Assentamentos rurais até 1994

Tipos de assentamento	Nº	Área (milhões ha)	Número de famílias
de reforma agrária (Gov.Federal)	850	8,1	143.514
de ações fundiárias estaduais	726	5,0	122.114
de colonização (Gov.Federal)	49	14,1	85.181
TOTAIS	1 626	27,2	350.836

Fonte: INCRA

Sua distribuição, em termos de de famílias por projeto, aponta na redução do tamanho médio, indicando que a idéia de **grandes projetos** da fase da colonização foi superada. Pelos dados disponíveis, o número modal de famílias por projeto está abaixo de 50. Isso tem implicações organizativas (um número menor de famílias pode se associar mais facilmente) e de emulação positiva no sentido da mudança do padrão tecnológico. Também essa "escala" menor implica na menor necessidade de participação do governo na gestão das atividades produtivas.

A População economicamente ativa rural estimada estimada para 1994 é de 17 milhões de pessoas. Calculando-se que, pelo menos 4 milhões de famílias que têm acesso à terra como proprietários ou posseiros, e tomando-se como média 4 pessoas por família, teríamos 16 milhões de pessoas. Supondo-se que apenas a metade (8 milhões) faça parte da PEA rural, temos que 9 milhões de pessoas ou 4,5 milhões de famílias não tenham acesso a terra de forma permanente. Estes seriam a clientela da reforma agrária em potencial. Se estes números

aproximados são aceitos, considerando a experiência internacional, temos que, ao atingir **450 mil famílias assentadas**, a reforma agrária brasileira atingiria um patamar que não admitiria desqualificações.

O plano do atual governo prevê metas de assentamento de novas famílias:

Quadro 16. Famílias a serem assentadas-Previsão

Especificação	1995	1996	1997	1998
Fam. assentadas	40.000	60.000	80.000	100.000
Acumulado no ano	390.000	450.000	530.000	630.000

Fonte: Plano de governo FHC.

Caso essas metas sejam cumpridas, teremos ao final de 1996 atingido aquele patamar que poderia classificar a reforma agrária brasileira como significativa em face do contingente de famílias camponesas beneficiadas. A seguir esse ritmo, ao final do ano de 2002 terão sido beneficiadas **1 milhão de famílias**.

Para atender esse objetivo será necessário um grande esforço governamental e a incorporação de governos estaduais e municipais. Nesse sentido o governo federal buscará parcerias para a consecução dessas metas e, assim, atender parte da grande demanda social por terra existente em todo o Brasil.

O ritmo da obtenção dos recursos fundiários necessários terá que sofrer profundas modificações. Além das desapropriações por interesse social (principal instrumento), há que se buscar outras formas de viabilizar um estoque de terras capaz de atender as demandas. Nas regiões Sul e Sudeste, por exemplo, as dificuldades de atender no curtíssimo prazo os trabalhadores acampados, exigirá do governo a identificação de novas formas e mecanismos para adquirir terras.

O quadro 17 permite visualizar as necessidades de recursos fundiários para os próximos anos.

Considerou-se que 600 mil hectares decretados pelo governo anterior se constituirão em assentamentos neste ano. Como em média temos 180 dias entre a vistoria inicial e a imissão de posse para a criação do projeto, há a necessidade de constituir o estoque de terra. Assim, para o primeiro ano temos a necessidade total de 1.600.000 hectares para assentar 40 mil famílias (40 ha médios). Considerando o recebido do governo anterior (600 mil ha) o governo terá que decretar, no mínimo, mais 1 milhão de hectares, somando-se mais

1 milhão e 200 mil hectares, que constitui a necessidade para o primeiro semestre do ano seguinte, o que totaliza 2 milhões e 200 mil ha para 1995.

Quadro 17. Brasil - Necessidades de recursos fundiários

Atividade	1995	1996	1997	1998	Total
Desapropriações- Hectares	2.200.000	2.800.000	3.600.000	4.000.000	12.600.000
Média mensal de desap. (ha)	183.000	233.000	300.000	333.000	265.000

Para o atendimento dessas necessidades o governo federal, através de ato do Presidente da República, já declarou de interesse social para fins de reforma agrária, áreas em todo o território nacional, que permitirá, somando-se as áreas decretadas no final do governo anterior, garantir o assentamento de, no mínimo, 30 mil famílias.

Quadro 18. Brasil-Areas decretadas para reforma agraria, março de 1995

Região	N. de imóveis	Área total(ha)	Cap. assentamento (fam)	% sobre o total
Norte	17	198.763,09	2.817	17,0
Nordeste	55	205.173,59	6.695	40,0
Centro-Oeste	31	492.766,4	4.955	30,0
Sudeste	12	34.466,37	1.547	9,0
Sul	15	12.812,78	695	4,0
Brasil	130*	943.982,23*	16.709	100

Fonte: INCRA * 18 decretos com área total de 74.623,39 ha já editados em jan/95

Apoio a agricultura familiar

Para que venha a ter um desenvolvimento sustentável, a sociedade brasileira deverá optar pelo fortalecimento e expansão de sua agricultura familiar. No momento em que se reúnem as condições políticas necessárias a esta opção, será preciso reorientar todo um conjunto de políticas públicas que, direta ou

indiretamente, têm favorecido a consolidação da agricultura patronal, e dificultado o progresso da agricultura familiar.

O ponto de partida é a certeza de que a promoção da agricultura familiar, como linha estratégica de desenvolvimento rural, é muito vantajosa para a sociedade brasileira. Tal convicção se baseia, por um lado, na experiência histórica das nações mais avançadas, e, por outro, na avaliação comparativa do "bimodalismo" existente no Brasil; isto é, na coexistência, entre nós, dos dois principais modelos de produção agropecuária, o familiar e o patronal.

A questão do crédito

Nos últimos quinze anos, a oferta agrícola cresceu bastante. O patamar da produção de grãos subiu, grosso modo, de 50 para 70 milhões de toneladas, sem aumento da área cultivada (Quadro 19). Considerando que essa elevação da produtividade se fez a um custo total mais elevado, e que o volume de recursos destinados ao crédito rural esteve em queda livre (Quadro 20), só se pode concluir que muitos produtores fugiram do crédito rural institucionalizado. As necessidades de recursos movimentados pelo setor agropecuário a nível de mercado (produtos primários) ultrapassam os 20 bilhões de dólares, dos quais apenas 6 ou 7 têm sido oferecidos pelo sistema. Os exportadores adiantam aos produtores cerca de 3,5 bilhões, e as indústrias de transformação e cooperativas cerca de 10 bilhões, antecipando suas compras para garantir o suprimento, financiando a produção ou adiantando insumos³⁸.

A categoria que mais sofreu as consequências desse brutal encolhimento do volume de crédito bancário foi a agricultura familiar, principalmente o segmento que perdeu capacidade de autofinanciamento no ápice da chamada "modernização conservadora". Prova disso é a proliferação de novos esquemas de crédito lançados pelos bancos estaduais da região Centro-Sul, especialmente voltados aos "pequenos e médios produtores".

Também tem crescido o cooperativismo de crédito, malgrado tantas dificuldades impostas pela legislação bancária e pela oposição do Banco do Brasil. Até o final de 1993, as 206 cooperativas de crédito rural contavam com 163.651 associados.

Mais recentemente, começou a ganhar importância a discussão do papel dos municípios no apoio à Agricultura. O caso do FUNDER, Fundo para a Promoção do Desenvolvimento de Urupema (Santa Catarina), vem sendo apontado como bom modelo desse tipo de iniciativa. Além disso, entraram em funcionamento

³⁸ cf. SOBOLL, Walter, "Novos caminhos para o financiamento da produção agropecuária". São Paulo em Perspectiva, 7(3):85-93, julho/setembro 1993.

diversos "Fundos Rotativos", criados por ONGs. Na região Centro-oeste do Paraná já existem 17, com finalidades distintas, operando em condições diferentes e juridicamente amparados por diversas entidades. Esses fundos são instrumentos ágeis no crédito de investimento e destinam-se prioritariamente a grupos e associações de agricultores familiares.

Quadro 19. Evolução da Produção de Grãos, Brasil, 1980-1994

Ano	Produção milhões TON	Área milhões ha
1979/80	50,9	40,1
1980/81	52,2	40,4
1981/82	50,9	41,1
1982/83	47,7	37,2
1983/84	52,4	38,3
1984/85	58,2	39,7
1985/86	54,8	41,9
1986/87	65,0	42,1
1987/88	66,3	42,8
1988/89	71,5	42,2
1989/90	58,3	38,9
1990/91	57,3	37,8
1991/92	67,8	37,1
1992/93	68,3	38,0
1993/94	76,2(*)	-

(*) estimativa do 4º levantamento

Fonte: CONAB

Quadro 20. Recursos destinados ao crédito agrícola, Brasil, 1979-1993 (Milhões de dólares)

Ano	Custelo	Investim.	Comercial.	TOTAL
1979	13 806	4 064	5 163	23 033
1980	15 477	3 533	5 614	24 625
1981	14 013	2 743	5 700	22 456
1982	14 971	2 090	4 770	21 727
1983	10 811	2 393	3 370	16 575
1984	7 761	997	1 658	10 416
1985	11 300	1 483	2 665	15 448
1986	13 564	4 427	3 190	21 181
1987	13 713	2 414	2 712	18 838
1988	11 220	2 388	2 688	16 294
1989	12 235	1 388	1 464	15 089
1990	5 738	516	1 148	7 402
1991	4 560	286	1 169	6 036
1992	4 430	290	2 118	6 826
1993(*)	(1 932)	(86)	(969)	(2 987)

(*) primeiro semestre

Fonte: Banco Central do Brasil

Nota-se, portanto, que está em curso um processo de transição que deverá ter mais apoio do governo federal, pois certamente engendrará um sistema de crédito agrícola bem mais adequado às nossas condições do que o falido SNCR. E uma forma decisiva de apoio seria a montagem de uma linha especial de crédito de investimento especificamente voltada ao jovem agricultor familiar. Por isso, procura-se aqui delinear as características básicas dessa proposta.

O crédito de investimento disponível, além de extremamente escasso, está dirigido a componentes específicos do capital de exploração. Um programa financia trator, junta de bois ou cavalos, e outros equipamentos básicos; outro financia até 15 novilhas, outro financia irrigação e drenagem, e assim por diante.

Existem algumas vantagens nessa especialização das linhas de crédito que justificam não somente sua manutenção mas, se possível, sua ampliação. No entanto, nada impede que se institua, paralelamente, um programa mais abrangente de apoio ao desenvolvimento global integrado de estabelecimentos familiares dirigidos por jovens agricultores de reconhecida capacitação profissional. Por desenvolvimento global integrado entende-se, aqui, a execução de planos de expansão, reorientação ou reconversão do sistema de produção praticado em determinado estabelecimento. Ou seja, aponta-se para a necessidade de um esquema mais abrangente de financiamento, que estimule o enfoque sistêmico no planejamento e gestão dos estabelecimentos familiares, particularmente no que se refere à integração vertical agricultura-pecuária .

Idéias em discussão sobre o crédito

A idéia central é abrir uma linha de financiamento a planos de desenvolvimento global integrado (PDGI) a serem apresentados por agricultores familiares, com a ajuda da estrutura local de assistência técnica.

As justificativas para tal iniciativa são numerosas: a) por razões estruturais, um grande número de estabelecimentos agrícolas não consegue assegurar a seu núcleo familiar renda e condições de vida adequadas; b) tende a aumentar a distância entre esses estabelecimentos subestruturados e aqueles que estão em condições de se adaptar à dinâmica econômica; c) no futuro, os estabelecimentos capazes de se adaptar ao crescimento econômico, garantindo condições de trabalho e de vida satisfatórias, serão aqueles cujo agricultor tiver boa qualificação profissional; d) o desenvolvimento dos estabelecimentos subestruturados não poderá ser realizado em prazo curto; e) esse desenvolvimento será favorecido pela execução de um plano plurianual que indique os procedimentos necessários ao longo do período de recuperação estrutural; f) os investimentos necessários por esses planos devem ser financiados; g) esse financiamento merece o apoio dos Bancos de Desenvolvimento, ou de outros Fundos com disponibilidades, como o FAT.

Poderão apresentar PDGI apenas aqueles que exerçam a atividade agrícola: a) com sua família; b) possuam suficiente capacidade profissional; c) se comprometam a manter um sistema contábil desde o início do plano; d) tenham uma renda familiar inferior a um determinado patamar (a ser fixado em número de salários mínimos, p. ex., ou tendo por referência a renda per capita nacional, etc.).

O projeto deverá demonstrar que no prazo de determinado número de anos (seis, p.ex.), a execução do PDGI permitirá, duplicação da renda familiar. O projeto deverá ter três partes essenciais: a) a descrição da situação inicial do estabelecimento; b) a descrição da situação final, baseada em projeção

orçamentária (simulação contábil); c) a indicação das medidas - principalmente investimentos - necessários para que se atinja a situação esperada.

Os projetos de PDGI aprovados pelas instâncias competentes (p.ex. a instituição local mandatada pelo gestor financeiro) receberão apoio financeiro de longo prazo com um determinado prazo de carência e uma determinada bonificação de juros.

Idéias sobre assistência técnica/extensão rural

De cada seis agricultores familiares apenas um dispunha, em 1985, de assistência técnica habitualmente prestada no estabelecimento por profissionais habilitados. É o que se pode deduzir do Censo Agropecuário, considerando os grupos de área mais representativos da categoria.

A situação não pode ter melhorado durante os últimos dez anos, pois foi justamente esse o período em que as redes de assistência técnica passaram por uma profunda crise, cujas consequências são difíceis de avaliar. Em alguns estados elas foram praticamente sucateadas. Em outros, tentam encontrar novas formas de organização institucional que permitam garantir alguma prestação de serviço aos agricultores, mesmo que muito precária. Ao mesmo tempo, a insuficiência dos esquemas de assistência técnica oficial têm sido superadas, em alguns casos, pelo trabalho de cooperativas, de ONGs e de indústrias integradoras.

É difícil imaginar que as redes de assistência técnica estatais possam ser remontadas e desenvolvidas para que venham a ajudar uma boa parte dos 2,5 milhões de agricultores que constituem o público alvo destas propostas. Por isso, é necessário procurar um novo caminho, que evite os problemas anteriores. Ou seja, tem-se aqui como pressuposto que os sistemas de assistência técnica montados pela administração pública já deram o que tinham que dar. É hora de superá-los.

A rigor, grupos organizados de agricultores podem contratar seus próprios técnicos e levá-los a atuar de maneira mais eficaz do que os técnicos empregados por órgãos públicos. Algumas das redes mais eficazes de assistência técnica formaram-se assim, a partir da iniciativa privada. Um caso exemplar é o do movimento dos CETA (Centres d'études techniques agricoles) na França. O primeiro foi criado em 1945, por um rico agricultor da região parisiense. Reuniu uma dúzia de vizinhos para discutir os problemas comuns e experimentar novas técnicas. Acabaram por contratar um agrônomo. Alguns anos depois, a experiência começou a chamar a atenção, particularmente do movimento da juventude católica (JAC). Um redator do jornal agrícola da JAC achou que o método poderia ser adaptado pelos agricultores familiares subestruturados, e foi visitar a experiência pioneira. Em 1949, um primeiro CETA

desse novo tipo passou a existir no departamento da Loire, e, em seguida, foram surgindo outros, em geral por iniciativa de membros ou discípulos da JAC. Logo foi organizado o escritório nacional dos CETA, em Paris, dirigido por um dos mais ardentes apóstolos da reforma rural, Louis Estrangin. Em 1962, mais de mil CETA estavam em atividade, a maioria em regiões onde predominavam os segmentos mais frágeis da agricultura familiar. Frutos de iniciativas locais, os CETA reuniam de dez a vinte agricultores. Alguns eram simples círculos de estudo, outros haviam contratado um técnico, e outros já penetravam nas misteriosas análises dos custos de produção³⁹.

Em algumas regiões do Brasil os agricultores familiares se organizam em grupos para realizar empreendimentos bem mais complexos do que um centro tipo CETA. Isto permite pensar que, com algum incentivo, poderiam iniciar um movimento semelhante que, em futuro próximo, lhes garantisse uma forma autônoma de assistência técnica e de gestão. As agências financiadoras certamente estarão mais dispostas a conceder uma boa ajuda para a decolagem de grupos de agricultores com essa finalidade, do que apoiarem projeto de reforma e expansão das redes de assistência técnica estatais, mesmo que municipalizadas.

Além disso, os grupos de agricultores familiares voltados ao estudo de técnicas agrícolas serão muito mais efetivos em responder aos desafios da agricultura sustentável do que as redes oficiais.

As questões da pesquisa

O até recentemente presidente da EMBRAPA afirmou que a Empresa possuía estrutura organizacional e recursos humanos capazes de levar adiante o processo de geração de tecnologias para a sustentabilidade da agricultura. O que não o impedia de apontar, ao mesmo tempo, a necessidade de um "salto qualitativo da pesquisa, com ênfase na biotecnologia, ecologia, genética e informática, que devem ajudar o desenvolvimento da agricultura sustentável"⁴⁰.

O que se constata, entretanto, é que a mudança de paradigma científico embutida na valorização da sustentabilidade não se dará por saltos, mas, ao contrário, será um lento processo que mal começou. Os mandatos, estrutura organizativa, métodos, procedimentos e mentalidades do setor público agropecuário, do qual faz parte o sistema de pesquisa, surgiram em contexto no qual imperavam a substituição de importações, reduzida valorização dos recursos naturais e fortes intervenções estatais. Por isso, a atual preocupação com a competitividade, equidade e sustentabilidade da agricultura exige a modernização

³⁹ cf. WRIGHT, Gordon, *La Revolution Rurale en France*, Paris: Ed. de l'Épi, 1967.

⁴⁰ ver FLORES, Murilo X. e outros, "Pesquisa para agricultura auto-sustentável", *R.Econ.Sociol.Rural*, Brasília, 29(1):1-21, Jan./Mar. 1991.

do setor público agropecuário, como um todo, com o propósito de adequá-lo ao novo contexto. Ele precisa ser visualizado como um facilitador e regulador das atividades da sociedade civil, complementando-a, sem tentar substituí-la⁴¹.

Há um rápido crescimento de organizações da sociedade civil que associam produtores agrícolas e técnicos preocupados com a sustentabilidade. Elas estão tendo cada vez mais influência no processo de mudança de paradigma, sendo bem provável que venham a se tornar componentes importantes do novo sistema institucional.

Nesse sentido a Idéia de um "Banco Nacional de Apoio à Agricultura Familiar", gestado pela Embrapa com a participação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura-Contag, lança a tese de um "**Banco virtual de tecnologia**" orientado pela demanda dos trabalhadores, será aplicada, em caráter experimental, em algumas regiões.

Conclusões

As análises e propostas aqui descritas, caracterizam o fundamental das discussões hoje em curso no Brasil e que têm orientado a revisão das políticas públicas, em especial das políticas de desenvolvimento rural e combate à pobreza no campo. Algumas outras idéias, igualmente importantes, estão em curso, a exemplo de um programa que concentrará apoio de infraestrutura e serviços em municípios onde a pobreza rural seja mais concentrada, como uma espécie de "tratamento de choque" para reverter o quadro diagnosticado.

Tudo isso, entretanto, não deve deixar transparecer que práticas sociais seculares e formas de dominação política foram ou serão superadas com facilidade. O poder político dos grandes proprietários de terras no Brasil não foi derrotado e muito menos sua expressão parlamentar foi reduzida. O que ocorre, na prática, como o caso do crédito rural, é que não há mais recursos públicos abundantes para subsidiar via crédito, como no passado, a agricultura, especialmente a patronal.

Por outro lado, pouco a pouco a sociedade brasileira toma consciência da importância estratégica da agricultura de base familiar, no processo do desenvolvimento e na ampliação da base consumidora. O denominado "agrobusiness" não terá o seu papel reduzido, até porque não tem tido perdas econômicas em face das rendas da maioria dos produtores estar atrelada ao mercado mundial de "comodities", e tem amplas possibilidades de

⁴¹ Conforme, Veiga, José Eli, propostas para apoio a agricultura familiar, Convênio INCRA/FAO, Mimeo, Brasília, 1994.

autofinanciamento e/ou pagar juros de mercado. No Brasil há espaço para todos, desde que pelo menos uma parcela das terras sejam redistribuídas.

Os agricultores familiares, em todas as partes, optaram por uma renda patrimonial futura em detrimento da renda corrente. Com essa atitude, transferiram para os trabalhadores parte dos ganhos de produtividade, levando a uma redução dos preços alimentos componentes da cesta básica, o que gerou consumo de massa. Os economistas defensores intransigentes do modelo néo-liberal, estão com o onus da prova para demonstrar se é viável o desenvolvimento capitalista sem consumo de massa e sem distribuição de renda.

Como frizamos no início citando o Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Brasil não é mais um país que possa ser classificado como subdesenvolvido, é um país injusto. Qualquer programa de ajuste que leve em conta somente o cardápio néo-liberal, agravará uma situação que já é insustentável. O repensar dessas questões obriga-nos a todos a deixar de lado as posições pré-concebidas, os velhos paradigmas. Temos que encontrar as saídas que combinem desenvolvimento com equidade, para que o Navio continue a navegar sem ter que jogar no mar parte da sua carga.

ESTRATEGIAS Y PLANES DE ACCION PARA EL COMBATE DE LA POBREZA RURAL EN CHILE

Arturo Barrera, INDAP

Marco Estratégico para el Combate de la Pobreza en Chile

En marzo de 1990, después de 17 años, se restaura la democracia en Chile. Con ello, se inicia una nueva etapa de las políticas sociales, un nuevo énfasis en el combate de la pobreza y se inaugura un nuevo marco estratégico a partir del cual se intentan asumir los desafíos del crecimiento y de la equidad.

En este contexto, se propone "compatibilizar, al interior de una economía de libre mercado y en un marco de equilibrio macroeconómico, el crecimiento económico de largo plazo basado en la empresa privada y la orientación exportadora, con el mejoramiento de las condiciones distributivas y el combate contra la pobreza"⁴².

Es la estrategia que se conoce como crecimiento con equidad. En ésta, se asume que, si bien el crecimiento económico es condición básica de las estrategias de superación de la pobreza, por sí solo es insuficiente. Complementariamente, los esfuerzos y los programas de inversión social son indispensables para mejorar la competitividad y el crecimiento económico.

La política económica y la política social se complementan para provocar la integración al desarrollo. Proceso mediante el cual "se generan oportunidades de incorporación activa y real de las personas a los frutos del desarrollo, para que mejoren sus condiciones y calidad de vida. De lo que se trata, en definitiva, es revertir el círculo vicioso del crecimiento económico que concentra la riqueza y reproduce la pobreza, en un círculo virtuoso de crecimiento, integración económica y social, mejor distribución de la riqueza y mayor participación"⁴³.

Las acciones para superar la pobreza no se pueden agotar en el ejercicio de la política social. Menos aún en la política social asistencial, en la que, cuando es indispensable, el Estado tiene la obligación de ejercerla con decisión y

⁴² Raczynski, Dagmar. Políticas Sociales y Programas de Combate a la Pobreza en Chile: Balances y Desafíos. En colección de Estudios CIEPLAN N°39. Junio, 1994. Pág. 17.

⁴³ MIDEPLAN. Integración al Desarrollo: Balance de la Política Social: 1990-1993. Santiago, 1994. Pág. 7 y 8.

eficiencia. Se requiere, entonces, de la política económica para ampliar las oportunidades de incorporación productiva de los pobres y, por esa vía, aumentar sus ingresos con el cual podrán satisfacer sus necesidades básicas a través del mercado.

Sin embargo, la evidencia señala que el mejoramiento del ingreso no es suficiente para superar la pobreza. En efecto, existen ciertas carencias que no se resuelven con un mayor ingreso y que están vinculadas a las características y condiciones del entorno. "La superación de la pobreza no siempre depende de las posibilidades puramente individuales o familiares. En muchos aspectos, sus limitaciones están vinculadas a contingencias locales, como las características geográficas, la dotación de recursos productivos, las posibilidades de empleo, el acceso a servicios u otras. En otros términos, con el nivel de oportunidades reales de un territorio determinado, sea regional, comunal o local"⁴⁴.

La estrategia asumida considera que el mercado es un instrumento útil para hacer más eficiente y eficaz la asignación de los recursos, pero que en ningún caso por sí solo resuelve los problemas de la pobreza. En ella un rol central y conductor le cabe al Estado y una participación activa y protagónica, a la sociedad. Se exige una acción pública coherente, integrada y abierta y se incorpora como criterio central la eficiencia de la política social.

En esta perspectiva, los criterios estratégicos fundamentales en el ámbito de la superación de la pobreza, a partir de 1990, han sido:

- a) Integración efectiva entre lo económico y lo social.
- b) Incorporación del criterio de focalización territorial (dimensión territorial), complementario al de la focalización social (dimensión social).
- c) Incorporación de la participación de los usuarios y del sector privado.
- d) Profundización del proceso de descentralización, con un creciente protagonismo de los gobiernos regionales y locales.
- e) Incremento de la inversión social, fundamentalmente de aquella destinada a la generación, ampliación y consolidación de las capacidades de los pobres.
- f) Una acción integradora del Estado, que ejercita más decididamente su rol regulador, normativo y supervisor.

⁴⁴ FOSIS. *Indicadores Sociales sobre Pobreza y Focalización Territorial*. Junio, 1993. Pág. 6.

Desde 1990, se amplían los grupos destinatarios y se precisa la agenda social. Así, las prioridades son: la inversión en capital humano, con énfasis en la calidad y equidad de la educación; el mejoramiento de la salud; el apoyo a actividades productivas realizadas por la pequeña y microempresa; el mejoramiento de la habitabilidad; el mejoramiento de la situación laboral de los trabajadores; el fomento de la organización y de la participación social y, la integración laboral y social de los jóvenes y de las mujeres.

En 1994, el nuevo Gobierno decide profundizar el combate contra la pobreza y consolidar el "desarrollo social como un objetivo central del Gobierno y de la Nación Chilena"⁴⁶. Para ello, pone en marcha un **Programa Nacional para la Superación de la Pobreza, P.N.S.P.**, asumiendo el compromiso de erradicar las formas extremas de pobreza y de aliviar de manera significativa las situaciones de pobreza menos graves.

Este P.N.S.P., obviamente, se pone en el contexto de una estrategia de desarrollo nacional que enfatiza los siguientes ámbitos de acción: a) integración creciente a la economía mundial, b) modernización productiva, c) estabilidad macro-económica, d) igualdad de oportunidades, e) modernización de la gestión pública, f) sustentabilidad ambiental y g) profundización de la democracia.

Finalmente, es preciso consignar que las distintas opciones y acciones implementadas desde 1990 en adelante, y profundizadas a partir de 1994, se sustentan en la convicción de que el objetivo de erradicar la pobreza es un "imperativo moral, político y económico de toda la humanidad", que debe convocar una "acción nacional enérgica" que asuma la diversidad de las causas, expresiones y ámbitos de la pobreza y que enfatice el criterio y opción que "las políticas y las inversiones más productivas son las que facultan a las personas para aprovechar al máximo sus capacidades, sus recursos y sus oportunidades"⁴⁶.

Antecedentes y Perfil de la Pobreza Rural

La población rural de Chile es de 2.200.000 personas, equivalente al 17% de la población total (13.350.000)⁴⁷.

⁴⁶ Informe de Chile. Cumbre Mundial de Desarrollo Social. Marzo 1995.

⁴⁶ Declaración Cumbre Mundial de Desarrollo Social. Marzo, 1995.

⁴⁷ En Chile, de acuerdo al último Censo de Población efectuado en 1992, se define como población rural aquella ubicada en a) asentamientos con 1.000 ó menos habitantes, y b) Asentamientos entre 1.001 y 2.000 habitantes con 50% o más de la población económicamente activa en actividades primarias.

En la actualidad, aproximadamente dos tercios de la población rural económicamente activa se vincula a actividades silvoagropecuarias. El otro tercio se vincula, completa o parcialmente, a la minería, pesca artesanal o a actividades de servicios complementarios al desarrollo de las actividades económicas principales o a requerimientos provenientes de la modernización del hábitat⁴⁶.

Un grupo significativo de habitantes rurales que se vincula al recurso tierra, dada su escasa superficie, aparte de realizar agricultura, complementa sus ingresos con el ejercicio de una o más actividades productivas realizada por los distintos miembros del grupo familiar. La multiactividad es una realidad en el campo.

La fuerza de trabajo agrícola es, aproximadamente de 850.000 activos, de los cuales entre 420.000 y 450.000 son asalariados y entre 400.000 y 430.000 se vinculan a la agricultura familiar. Del total de la mano de obra asalariada agrícola se estima que 300.000 son temporeros y entre 120.000 y 150.000 son trabajadores permanentes.

Se estima entre 225.000 y 260.000 el universo de explotaciones constitutivas de la agricultura campesina, concentrando entre 1.000.000 y 1.200.000 personas. De éstas, entre 100.000 y 150.000 son unidades sub-familiares y poseen el 2% de la superficie agrícola y entre 90.000 y 130.000 son familiares, accediendo al 38% de la superficie agrícola⁴⁶. El conjunto de la agricultura campesina genera entre un 30 y un 40% del Producto Agrícola Nacional.

Del total de la población rural, al año 1992, el 34,3% (862.000) es pobre. De este porcentaje, un 10,6% es indigente (265.000) y un 23,8% (597.000) es pobre no indigente.

La pobreza en el campo es muy heterogénea, tanto en su origen, naturaleza y expresión. En términos gruesos pueden identificarse dos tipos de pobreza rural. Una vinculada al atraso (vieja pobreza), relacionada principalmente al minifundio, aislada, de edad avanzada y sustentada en sistemas agro-ecológicos precarios desde un punto de vista ambiental. La otra, asociada a lo moderno (nueva pobreza), vinculada a formas precarias de trabajo (temporal) y de habitación (villorrios).

Socialmente, los mayores niveles de pobreza rural se encuentran, entonces, entre los minifundistas, los temporeros y los indígenas. Estos segmentos, en

⁴⁶ Se estima en 7.000 los trabajadores vinculados directamente a la minería artesanal, llegando en algunos periodos a 10.000. Por otra parte, se estima que de las aproximadamente 200 caletas artesanales existentes en Chile, 119 corresponden a caletas rurales.

⁴⁶ En lo que respecta a las unidades productivas empresariales, medianas y grandes, se estima que son aproximadamente 30.000.

general, se vinculan a una base de recursos naturales precaria y deteriorada, realizan actividades económicas de subsistencia y se articulan al mercado laboral en forma inestable, preferentemente estacional y en condiciones de significativa desigualdad. En estos segmentos, la mujer rural se incorpora crecientemente a las actividades productivas, muchas veces como la articuladora de las estrategias de sobrevivencia familiar.

Se estima que, aproximadamente, 110.000 mujeres forman parte de los temporeros agrícolas. Estas, en general, sufren mayor desempleo que los hombres, una mayor temporalidad, deficientes condiciones de trabajo y bajos salarios. Esta feminización de la fuerza de trabajo agrícola temporal, corre de la mano con la feminización de la pobreza en el campo. En efecto, se estima que un 16% de las jefaturas de hogar son mujeres, hecho que aumenta en los sectores minifundistas a través del expediente de la jefatura de hogar temporal, producto de la ausencia por largos períodos de los hombres.

Geográficamente, la Comisión Interministerial de Desarrollo Rural, CIDER, identifica cinco zonas en que se concentra la pobreza rural⁶⁰.

Una primera área de pobreza es de naturaleza altiplánica, típica de los habitantes del Altiplano de Parinacota e Iquique en la zona del Norte Grande. La pobreza altiplánica se ubica preferentemente en las comunas de Putre, General Lagos, Colchane y Pica, en la Primera Región, y en San Pedro de Atacama, Calama y Ollagüe en la Segunda Región. A partir de una gruesa estimación, en estas comunas se concentra la mayor proporción de pobres e indigentes rurales de la Zona del Norte Grande.

Esta pobreza está ligada fuertemente con factores etno-culturales y geográficamente se caracteriza por su gran aislamiento. Se trata de pequeños productores de orégano, ajos y alfalfa de las quebradas del Norte Grande, de ganaderos de auquénidos de origen aymará del altiplano chileno y de los minifundistas de origen atacameño de los oasis del interior de Antofagasta.

Una segunda área la constituyen los pequeños propietarios pobres y comuneros que combinan la ganadería caprina con las siembras en sus chacras y en las tierras comunes llamadas "lluvias". Se ubican, fundamentalmente, en las comunas más pobres del Norte Chico: Río Hurtado, Combarbalá, Punitaqui, Canela, La Higuera y Ovalle en la IV Región. Se estima que las comunidades agrícolas de esta región poseen una población cercana a los 80.000 habitantes, concentrando la casi totalidad de la indigencia rural y más de la mitad de la pobreza no-indígena.

⁶⁰ CIDER. Estrategias para la Superación de la Pobreza Rural. Diciembre, 1994. Ver Págs. 17 a 20.

Mayoritariamente son crianceros y productores caprinos, concentrándose en este estrato productivo de población una gran indigencia, cuyas tierras de secano los obliga a sobrevivir en base a la producción de queso y carne de cabra. Se estima que el 30% de los suelos agrícolas de estas comunidades presentan grados de erosión grave o muy grave.

La tercera área de pobreza rural es la constituida por el minifundio del secano costero y del secano interior de las Regiones V, VI, VII y VIII, que se asientan desde Puchuncaví al Sur, en plena zona central.

De sus comunas priorizadas como pobres, sobresalen: Navidad, Paredones, Lolol y Chépica en la VI, y Curepto, Pelluhue, Chanco, Yervas Buenas y Longaví en la Séptima Región y Cobquecura, Quirihue, Ninhue, Coelemu, Ranquil, Portezuelo y Quillón en la VIII Región. Ocupan tierras marginales, degradadas y de bajo potencial productivo y en muchas de ellas se verifican significativos procesos de expansión de la actividad forestal. Sus actividades se centran principalmente en lo agropecuario por un lado, trigo, garbanzos y lentejas, fundamentalmente para el autoconsumo, y por otro, ganadería ovina.

Una cuarta área de pobreza es aquella que abarca algunas comunas desde la VIII Región a la X Región, de alta población indígena.

Es aquí donde se encuentra más generalizadamente la pobreza rural y en su forma más severa. La VIII Región, por ejemplo, aporta con el mayor número de pobres rurales del país, de modo tal que de 10 pobres rurales del país, 2,2 pertenecen a esta región. De igual forma, la severidad de la pobreza es mayor, 3 de cada 10 indigentes rurales del país pertenecen a la región del Bío-Bío. Destacan en esta perspectiva las comunas de Arauco, Cañete, Contulmo y Tirúa en la Provincia de Arauco y la comuna de Santa Bárbara en la Provincia de Bío-Bío.

Esta economía campesina de origen Mapuche es característica también de Carahue, Puerto Saavedra, Teodoro Schmidt, Imperial, Lonquimay, Lumaco y Ercilla en la IX Región de la Araucanía. Casi el 80% de la población de estas comunas se sustenta en actividades silvoagropecuarias que usa intensivamente la mano de obra familiar.

En la X Región, especial significancia de las comunas pobres con población indígena tienen Lago Ranco y San Juan de la Costa.

Finalmente, una **quinta área de pobreza**, la constituye Chiloé. De actividades agrícola-pesqueras, las localidades más pobres superan con creces la media nacional de pobreza, destacándose las comunas de Quellón, Quinchao, Puqueldón, Quenchi y Curaco de Vélez. Su pobreza está fuertemente ligada a la sobreexplotación del recurso marino, provocando su escasez y el marcado aislamiento.

Una de las expresiones de la heterogeneidad del sector y de la pobreza rural, es la significativa presencia indígena en algunas regiones y territorios. En el Altiplano del Norte Grande, Aymaras; en las quebradas y salares interiores de Antofagasta, Atacameños; y, muy determinadamente, en la IX Región, en las provincias de Bío-Bío y Arauco en la VIII Región y en algunos sectores de la X Región, Mapuches⁵¹. Se estima que entre el 65% y el 75% de la población mapuche es rural.

Una parte significativa de la población indígena que vive en el campo desarrolla actividades agrícolas, ganaderas y artesanales de carácter de subsistencia, en sistemas agro-ecológicos frágiles y fuertemente deteriorados. Mayoritariamente viven en condiciones de pobreza y extrema pobreza, observándose indicadores sociales muy por debajo de los promedios nacionales, situaciones de conflictos de tierras y aguas, fuertes emigraciones, bajo nivel de oportunidades y acceso al sistema escolar, mala calidad de la educación y no pertinencia de la misma, problemas de acceso y administración de justicia, etc.

Un indicador de la relación pobreza rural-presencia de población indígena, lo constituye el hecho de que las Regiones VIII y IX son las regiones en que la pobreza e indigencia rural son las más altas del país, muy por encima de los promedios nacionales.

En el mundo rural, la pobreza, además de significar déficit en el acceso al ingreso, a la alimentación y a los servicios como educación, salud y vivienda, se caracteriza por la precariedad, la lejanía a los circuitos de poder y de decisión, y por el aislamiento y la sensación de abandono.

De acuerdo a la Encuesta CASEN de 1992, la escolaridad en el sector rural era de 6,2 años, contra 9,6 años en el sector urbano. En esa misma Encuesta, el analfabetismo era de 13,5% en las zonas rurales y de 3,3% en las zonas urbanas.

Un antecedente demostrativo de las diferencias entre el sector rural y el urbano en el ámbito de la educación lo constituye la cobertura de éste, la que es expresada en el Cuadro 1.

La mortalidad infantil promedio en Chile es de 14,3/mil. En las comunas mejor dotadas del país, principalmente en las zonas más altas de Santiago, esa mortalidad bordea el 5/mil, mientras que en zonas rurales se acerca al 40/mil. Mientras en las ciudades el 85% de las viviendas o más cuentan con buenos

⁵¹ Se estima que la población Aymara está constituida por, aproximadamente, 50.000 personas; la población atacameña, por 10.000 personas y la Mapuche, por 930.000 personas.

servicios de electricidad, agua potable y alcantarillado, en el campo el mismo porcentaje presenta condiciones que van de regulares a malas⁵².

Cuadro 1. Cobertura del sistema educacional por nivel y sector

NIVEL	SECTOR RURAL	SECTOR URBANO	TOTAL PAIS
Pre-Básica	8,5	24,0	21,0
Básica	92,5	97,8	96,7
Media	48,7	85,3	79,0
Superior	2,6	18,7	15,6

Fuente: MIDEPLAN, (1992). "Población, Educación, Vivienda, Salud, Empleo y Pobreza".

Se estima que sólo cerca de la mitad de los hogares rurales tiene actualmente electricidad, que el 65% de las unidades habitacionales tiene carencias por condiciones de materialidad y saneamiento y que casi el 90% de los caminos rurales se encuentra en mal estado.

Es interesante recordar, al respecto, los antecedentes entregados por el estudio realizado por el INDAP y el Instituto de Educación Rural sobre la realidad de la Municipalidad Rural⁵³, en el que se constataba que entre las aspiraciones más sentidas por la comunidad campesina estaban las referidas "al arreglo o construcción de caminos y el acceso a la electricidad, al potable y a los subsidios de vivienda".

Esta sentida aspiración a la modernización del quehacer doméstico y del hábitat local o de modernización básica, corresponde a una aspiración y demanda del conjunto de la sociedad rural, pero muy fundamentalmente de los jóvenes y de las mujeres. El tema de la modernización del hábitat se relaciona directamente con las posibilidades de superación de la pobreza, pero también, y muy fundamentalmente, del mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones rurales y campesinas.

El sector rural, a pesar de representar el 16,5% de la población del país, concentra un quinto de la pobreza y un 22% de la extrema pobreza. Esta mayor

⁵² Comisión Interministerial de Desarrollo Rural. Para Desarrollar la Ruralidad. Agosto, 1994. Pág. 14 y 28.

⁵³ Cereceda. L. et. Al. El Campesinado y la Realidad Municipal. Santiago, 1992. Pág. 12.

pobreza relativa del campo se evidencia con más fuerza en términos territoriales cuando se constata que de las 100 comunas más pobres del país, 84 son rurales.

Un estudio, realizado por INDAP y el FOSIS⁵⁴, analiza la relación de las comunas pobres rurales con la variación intercensal de la población (1982-1992), la disponibilidad de los recursos de las respectivas municipalidades y la calidad del recurso suelo comunal. Al respecto se concluía que de un total de 134 comunas rurales analizadas, de las 60 más pobres en 25 había disminuido la población absoluta de la comuna (42%), mientras que en las 74 menos pobres sólo en 14 se observaba esa disminución (19%). Complementariamente, de las 60 más pobres, en 58 comunas (97%) sus municipalidades disponían de recursos por debajo del promedio, mientras que de las 74 menos pobres 44 se ubicaban sobre esa media (59%). Finalmente, en lo que respecta al uso del suelo, 51 comunas (85%) de las 69 más pobres tenían suelos de calidad inferior a la media de las comunas agrícolas del país y 46 (62%) de las comunas menos pobres tenían suelos de calidad igual o superior a ese promedio.

Estos antecedentes ponen en evidencia que uno de los procesos más significativos del campo chileno es su desruralización y que la emigración de su población ocurre principalmente en las comunas más pobres, con una base de recursos más precaria y con gobiernos locales más débiles y más pobres.

Un estudio reciente del Banco Mundial⁵⁵, sobre una base de 1.000 familias campesinas productoras, entre las Regiones IV a la X, estima que el promedio anual de ingreso per cápita de esta población (\$515.000) es el 50% del ingreso per cápita del país. En él se concluía que los factores que más influyen en la determinación del ingreso total de los pequeños productores agrícolas, es la educación secundaria y superior y la superficie y seguridad en la tenencia de la tierra. En relación a la educación, sostiene que, dada la amplia cobertura que actualmente existe en la educación básica, ésta tiene valor en la medida que constituye un requisito para acceder a la secundaria y superior. En esta perspectiva, existen fundamentalmente factores vinculados a la demanda para favorecer el acceso a estos dos últimos niveles, relacionados con el hecho de que muchas familias pequeñas productoras no ven el retorno marginal de esta inversión por los costos de oportunidad asociados a esta decisión.

La caracterización de la muestra se presenta en el Cuadro 2.

⁵⁴ INDAP-FOSIS. Focalización Territorial de la Pobreza Rural. Abril, 1994.

⁵⁵ López, R. Determinants of Rural Poverty: a Quantitative Analysis for Chile. Marzo, 1995.

Cuadro 2. Caracterización de la población campesina productora

Variable	QUINTIL 1	QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	QUINTIL 5	TOTAL
Ingreso hogar/ año (M\$)	342	835	1.345	1.955	6.540	2.000
Ingreso Per/ Cápita/Año (M\$)	66	185	320	520	1.780	515
Tamaño de la familia	5,2	4,6	4,3	3,8	3,7	4,4
Proporción del ingreso EX- TRA-PREDIAL en el ingreso total del hogar	67%	68%	66%	59%	30%	59%
X Educación Familiar	5,2	5,6	5,6	5,7	6,6	5,7
X Educación Jefe Hogar	4	4,8	4,4	4,5	5,5	4,6
% Gente con Educación Secundaria	15	17	19	20	24	19
Tamaño predio (Hás)	9,8	8,6	15	13	26	14
Area Regada (%)	25	47	71	55	63	50
% Cultivo tra- dicional de la producción predial	79	63	60	56	52	63
Proporción de beneficiarios INDAP	36	25	35	35	59	33
Proporción de Hogares con tenencia SEGURA	59	54	65	61	70	61

Fuente: López, R. Determinant of Rural Poverty: a Quantitative Analysis for Chile.

La Institucionalidad en el Ambito del Combate contra la Pobreza

En concordancia con el nuevo marco estratégico de la política social y del combate contra la pobreza, así como con la ampliación de los grupos destinatarios de aquéllas, a partir de 1990 se modifica el quehacer de algunos organismos públicos y se crean otros: Fondo de Solidaridad e Inversión Social, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, el Servicio Nacional de la Mujer y el Instituto Nacional de la Juventud.

En 1994, producto de la experiencia y necesidad de profundizar los esfuerzos que el país realiza para combatir la pobreza, se crea el **Comité Interministerial Social** presidido por el Presidente de la República, siendo el encargado de la conducción y coordinación pública del Programa Nacional de Superación de la Pobreza.

El Ministerio de Planificación y Cooperación

El Ministerio de Planificación y Cooperación es una Secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y la aplicación de políticas, planes y programas del desarrollo nacional, de colaborar con los Intendentes Regionales en el diseño de políticas, planes y programas de desarrollo regional, de proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado, de armonizar y coordinar las diferentes iniciativas del sector público encaminadas a erradicar la pobreza y de orientar la cooperación internacional que el país reciba y otorgue.

Si bien los objetivos y funciones de este Ministerio son de una gran amplitud, en lo que respecta a la política social asume las siguientes tareas:

- a) Elaborar un plan global e integrado para enfrentar los problemas de pobreza y desempleo.
- b) Evaluar y compatibilizar los programas y proyectos que los ministerios e instituciones del Estado desarrollen en el área social; coordinando los esfuerzos y maximizando la eficiencia de las políticas sociales.
- c) Elaborar periódicamente un diagnóstico sobre la situación de pobreza a nivel nacional y regional.
- d) Cada dos años, hacer la encuesta CASEN (Caracterización Socio-Económica Nacional), que permite estudiar los efectos del gasto social sobre el bienestar de las familias.

- e) Mantener un banco de datos actualizado de indicadores sociales con el objeto de ir evaluando el impacto de los programas y proyectos sociales a nivel sectorial y regional.

Es preciso consignar que de MIDEPLAN dependen, administrativamente, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y el Instituto Nacional de la Juventud. Organismos públicos que describiremos a continuación.

El Fondo de Solidaridad e Inversión Social

El Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, es un servicio público funcionalmente descentralizado, cuya finalidad es financiar, total o parcialmente, planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, los que deberán coordinarse con los que realicen otras reparticiones del Estado, especialmente con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional⁵⁶.

El FOSIS realiza acciones cuya finalidad sean, especialmente:

- a) Contribuir prioritariamente a la erradicación de la extrema pobreza y el desempleo.
- b) Atender la situación de grupos de menores ingresos y en estado de riesgo social, en especial de los jóvenes marginados de los sistemas educativos y sin oportunidad laboral o en situación irregular.
- c) Procurar el mejoramiento de las condiciones de trabajo y producción de los sectores de menores ingresos.
- d) Propender el desarrollo de los sectores más pobres que viven en el área rural y cuyas actividades sean agropecuarias, pesqueras o mineras,

La asignación de los recursos del Fondo considera, en forma preferente, los requerimientos que provengan de las regiones y localidades que presenten los más elevados índices de aislamiento, marginalidad y pobreza.

El FOSIS es un servicio dependiente de MIDEPLAN, que trabaja con programas complementarios a la política social de los distintos sectores, incorporando un fuerte énfasis en la participación de los usuarios y en la focalización territorial de sus programas. Este Fondo no ejecuta directamente ninguno de sus programas.

⁵⁶ Este Fondo, creado en 1974, es el principal mecanismo a través del cual se entregan recursos en forma directa a las regiones. El F.N.D.R. tiene rango constitucional y sus recursos financian la realización de programas y proyectos, básicamente, para el desarrollo de infraestructura regional y comunal.

La Comisión Interministerial de Desarrollo Rural

Esta es una Comisión de coordinación interministerial constituida por 10 Ministerios y 2 Subsecretarías. Es presidida por el Ministro de Agricultura y tiene los siguientes objetivos:

- a) Mejorar el medio rural, a fin de incrementar el nivel de calidad de vida de sus habitantes.
- b) Propender a la revitalización de los valores sociales y económicos del medio rural, para ligar al habitante de dicho medio a su lugar de origen, evitando así su migración al medio urbano.
- c) Lograr una mayor utilización y manejo racional de los recursos disponibles del patrimonio nacional, impulsando una mayor producción de los sectores silvoagropecuario, minero y pesquero.

Esta Comisión, que ha asumido con nuevos énfasis sus objetivos y acciones desde 1994, representa un interesante espacio para reposicionar lo agro-rural en el país y para darle mayor coherencia a la acción gubernamental en el campo.

Gobiernos Regionales y Locales

Un rol central en la implementación de la política social y de las acciones de superación de la pobreza está constituido por los gobiernos regionales y por las municipalidades.

En Chile, los gobiernos regionales son entes descentralizados, cuya función principal es ejercitar el gobierno interior en cada región y la administración de ellas. Corresponde al gobierno regional, funciones de tipo general, como elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región; el ordenamiento territorial y la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente. Además, tiene funciones en materia de desarrollo social, tales como establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza. Una atribución fundamental para ejercitar las funciones anteriores la constituye el resolver la inversión de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

La municipalidad es el órgano encargado de administrar cada comuna. Son entes descentralizados, no estando sujetos ni a la dependencia ni a la supervigilancia del poder central. Las municipalidades tienen importantes funciones, entre las que cabe mencionar, la planificación y regulación urbana de la comuna, la promoción del desarrollo comunitario, la focalización de los subsidios sociales; la construcción de viviendas sociales e infraestructura comunitaria, la administración de los servicios traspasados (salud y educación) y la vialidad urbana y rural.

Otros

En lo que respecta a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), al Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y al Instituto Nacional de la Juventud, (INJ), éstas son entidades públicas que tienen como objetivo definir y coordinar acciones y políticas tendientes a superar la discriminación de la población indígena, de mujeres y jóvenes. Si bien realizan iniciativas de cobertura universal, se enfatizan aquéllas que se orientan específicamente hacia los sectores más pobres.

De los antecedentes expuestos, es posible concluir que el tema de la pobreza se incorpora como una variable transversal en los distintos organismos públicos, correspondiéndole a MIDEPLAN el rol superior de conducción y coordinación. De igual forma sucede con la pobreza rural, en donde el Ministerio de Agricultura aporta al combate contra la pobreza en el sector rural, pero desde su propia especificidad, correspondiéndole a la Comisión Interministerial de Desarrollo Rural un rol de coordinación de las distintas iniciativas en el ámbito del Desarrollo Rural. Es más, y para mayor precisión, esta Comisión opera como un grupo técnico especializado del Comité Interministerial Social.

El Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza

Un rol de creciente relevancia en el combate contra la pobreza le corresponde al Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza. Esta es una instancia de carácter privada, creada en 1994, cuya misión principal es expresar e involucrar a la sociedad civil en este desafío nacional.

Es un espacio de propuesta, de colaboración con el P.N.S.P de complementación entre el esfuerzo público y el privado, de sensibilización social, etc. A este Consejo está incorporado el mundo sindical, empresarial, eclesial, cultural y de las ONG's.

Medición de la Pobreza en Chile

La Encuesta CASEN⁶⁷, mencionada anteriormente, es el primer instrumento a nivel nacional de medición y evaluación del impacto del gasto social. Sus objetivos principales son: a) conocer el impacto redistributivo del gasto social

⁶⁷ Desde su inicio, esta encuesta se ha ido perfeccionando en sus aspectos técnicos y metodológicos y ampliando significativamente el tamaño de la muestra y la cobertura comunal. La encuesta realizada en noviembre de 1992 alcanzó un total de 36.600 hogares (23.800 urbanos y 12.170 rurales) y un total de 138 comunas.

y su evolución; b) realizar diagnósticos de la situación en cada uno de los sectores sociales a nivel nacional, regional, comunal y sector urbano/rural y según niveles de ingresos de la población; c) estudiar la distribución del ingreso en el país y conocer la composición de los ingresos familiares; d) medir los niveles de pobreza en los hogares y caracterizar su situación ocupacional, habitacional, educacional, de acceso a la salud y a la previsión y e) evaluar cada uno de los programas sociales incluidos en la Encuesta y analizar la cobertura de cada programa con el fin de determinar su eficiencia focal (omisión v/s inclusión).

La cobertura muestral de la encuesta CASEN es representativa de todos los hogares del país. Recoge información sobre composición y tamaño de los hogares, características de las viviendas y condiciones de éstas, ingresos que perciben cada uno de los miembros de los hogares, subsidios monetarios y en especies entregados por el Estado y el acceso de la población a los servicios. Además, contiene información sobre salud, ocupación y nivel educacional.

Sobre la base de los antecedentes obtenidos en la encuesta mencionada, se pueden utilizar los tres métodos de medición de la pobreza más usados en América Latina: a) el método de la línea de pobreza, b) el método de las necesidades básicas insatisfechas y c) el método integrado de medición de pobreza.

No obstante presentar significativas limitaciones y producto, básicamente, de restricciones de información, el método más usado en Chile ha sido el de la línea de pobreza. En efecto, en general, este método no da cuenta de la dinámica y forma en que se reproduce la pobreza y no incorpora los datos del entorno, dando cuenta sólo de las personas y familias y entrega una medida muy coyuntural y altamente sensible de la pobreza.

Existe acuerdo en que "una de las limitaciones del método de la línea de pobreza es que procede como si la satisfacción de las necesidades básicas dependiera solamente del ingreso corriente de los hogares, cuando en realidad la satisfacción de necesidades depende, además, del acceso a bienes y servicios gubernamentales y del acceso a la educación, a la salud y la vivienda, además del tiempo disponible para descanso, recreación, etc. Por tanto, la línea de la pobreza capta sólo algunas dimensiones de la misma. Por ejemplo, no incluye el impacto de las políticas sociales sobre el consumo de los hogares ni el patrimonio y la acumulación de bienes de los hogares⁵⁸.

En Chile, los indicadores para medir pobreza han tenido un claro sesgo urbano. En general, no dan debida cuenta de la heterogeneidad de la pobreza rural. Por ejemplo, en lo que respecta a la encuesta CASEN, es posible identificar los

⁵⁸ Teitelboin, Berta. Situación de la Pobreza en Chile: 1987-1992. MIDEPLAN. Junio, 1994.

siguientes problemas en el ámbito del dimensionamiento de la pobreza en el campo.

a) Problemas de dimensionamiento del empleo e ingresos: Este punto se relaciona con la época en que se realiza esta encuesta y por la referencia temporal de las preguntas que intenta medir este ítem. (¿trabajó usted la semana pasada?). En este caso, el inconveniente principal se debe a la alta estacionalidad de las labores características de las áreas rurales, como son las agrícolas, extractivas, pesca artesanal, etc.

b) Problema en la cobertura: Respecto a la cobertura que tiene este instrumento vemos que no posee la representatividad comunal suficiente, que es donde mayoritariamente se manifiesta la situación de la ruralidad del país. Al tomar preferentemente los centros poblados importantes del país, se caracteriza privilegiadamente dicho sector de la población⁶⁰.

c) Problemas en la composición y costo de la canasta: Al establecer la composición de la canasta, no se asume la especificidad rural y el hecho de que los precios de sus componentes son un 23% más barato que en el sector urbano.

En efecto, en noviembre de 1992, el valor de esta canasta por persona ascendía en las zonas urbanas a \$12.875 y a \$9.921 en la zona rural. Así, los valores para la línea indigencia rural son 23% menos, porque se asume "a priori" que los alimentos son o más baratos o provienen del autoconsumo.

En lo que respecta a la línea de pobreza, ésta tiene un valor equivalente a 2 veces una canasta básica de alimentos para el sector urbano (\$25.750 mensual/persona). En cambio para el sector rural equivale a 1,75 veces una canasta básica de alimentos (\$17.362 mensual/persona).

Un déficit adicional en las mediciones de pobreza rural estaría dado, además, por la no incorporación de consideraciones ambientales, fundamentalmente en lo que respecta a la explotación de los recursos naturales. Es decir, por la no incorporación de la dotación y demanda de los recursos naturales, que puede significar conservación o deterioro; por la no incorporación de la cantidad y calidad de éstos, que en definitiva significan mayores o menores posibilidades de acceso a bienes e ingreso y mayores o menores esfuerzos (costos) para obtenerlos. Consideraciones que tienen que ver con la composición y costos de

⁶⁰ En la Encuesta CASEN 1994, se amplió la cobertura de comunas de 138 en 1992 a 209 en 1994, como la cobertura en hogares desde 36.000 a 46.000. Este elemento, evidentemente, mejora la representatividad y la información del sector rural.

la canasta y con la depreciación o apreciación del stock de recursos naturales⁹⁰.

En el caso de las zonas rurales, la aplicación del método integrado de medición de la pobreza presenta dificultades, debido a que no se dispone todavía de criterios adecuados para clasificar carencias en cada uno de los indicadores utilizados. Para las áreas urbanas, en cambio, este método sí se ha utilizado.

Un instrumento central en la identificación y calificación de la pobreza es la Ficha CAS o Ficha de Estratificación Social. Este instrumento de información y focalización social permite establecer y detectar las necesidades más apremiantes y estimar la magnitud del déficit que presentan las comunas en relación a la situación socio-económica de sus habitantes.

La ficha CAS es un instrumento de aplicación y uso comunal que recoge información sobre los siguientes aspectos: a) condiciones sanitarias en que viven las familias, b) servicios básicos de que disponen, c) tipo y calidad de vivienda, d) hacinamiento, e) educación y f) actividad laboral. A partir de 1984, este instrumento se perfecciona para crecientemente establecer las diferencias entre pobreza urbana y rural, que antes no hacía. Se incorporó, así, una ponderación para establecer variaciones de pobreza según contexto geográfico y tipo de clima.

Complementariamente, desde la década de los 80, se han realizado en Chile significativos esfuerzos para dimensionar y caracterizar espacialmente a la pobreza. En esta perspectiva se inscriben los estudios de UNICEF, FOSIS y del Ministerio de Agricultura. En éstos, generalmente se establecen, a partir de conjuntos diversos de variables, ranking de las comunas pobres.

Algunos Antecedentes sobre la Evolución Reciente de la Pobreza en Chile

Las Naciones Unidas define la pobreza como: "una situación que impide al individuo o a la familia satisfacer una o más necesidades básicas y participar plenamente en la vida social. La pobreza se caracteriza por ser un fenómeno especialmente económico con dimensiones sociales, políticas y culturales; también está asociada con la escasa participación de las personas en los distintos ámbitos de la vida del país y se expresa en el subconsumo en los hogares. Las personas que se encuentran en esta situación se ven obligadas a

⁹⁰ Una interesante discusión sobre este tema puede encontrarse en: MIDEPLAN. Recursos Naturales, Pobreza y Desarrollo. Octubre, 1994.

elegir la satisfacción de algunas necesidades, sacrificando otras igualmente premiantes para ellos".

Los antecedentes entregados por la Encuesta CASEN permiten sostener que se han obtenido avances significativos en la reducción de la pobreza e indigencia en Chile, tanto en la pobreza urbana como en la rural y tanto en la extensión como en la intensidad de ella. En efecto, utilizando el método de la línea de la pobreza, la evolución de ésta entre los años 1987 y 1992 es la siguiente:

Cuadro 3. Evolución de la Pobreza 1987 - 1992

POBLACION						
	1987		1990		1992	
	(Miles)	%	(Miles)	%	(Miles)	%
Indigentes	2.073,5	16,8	1.790,4	13,8	1.199,9	9,0
Pobres no indigentes	3.424,4	27,8	3.412,6	26,3	3.169,7	23,7
Total pobres	5.497,9	44,6	5.203,0	40,1	4.369,7	32,7
No Pobres	6.834,4	55,4	7.761,0	59,9	8.985,2	67,3
Total población	12.332,3	100,0	12.964,0	100,0	13.354,9	100,0

Fuente: MIDEPLAN. Encuestas CASEN 1987, 1990 y 1992.

Del cuadro precedente se concluye que, si bien en el período 1987-1990 la pobreza en Chile había caído, su reducción se acelera significativamente. Un indicador de la intensidad de este proceso en ambos períodos nos señala que, "mientras entre 1987 y 1990 la pobreza se redujo en un 0,26% por cada punto del crecimiento del producto, entre 1990 y 1992 disminuyó en un 0,94%"⁶¹. Estimaciones recientes aseguran que a 1994, la población pobre en Chile se habría reducido al 29%⁶².

Las cifras disponibles para los años 1990 y 1992, nos permiten sostener que la pobreza e indigencia rural han caído más fuertemente que en el sector urbano. Tal situación queda de manifiesto al analizar los antecedentes del Cuadro 4, en

⁶¹ García, A. y Schkolnic, M. Superación de la Pobreza: Balance y Propuestas. En Políticas Económicas y Sociales en Chile Democrático. CIEPLAN-UNICEF. Abril, 1995.

⁶² Teitelboim Berta. Situación de la Pobreza en Chile: 1987-1992. MIDEPLAN. Junio, 1994. Pág. 9.

el que se presentan los porcentajes de disminución de la pobreza e indigencia, tanto urbana como rural.

Cuadro 4. Caída de la pobreza e indigencia sector urbano-rural

	RURAL	URBANO	NACIONAL
Indigencia	40%	31%	33%
Pobres no Indigentes	4%	8%	7%
Total Pobres	19%	15%	16%

Fuente: MIDEPLAN. Encuestas CASEN 1990 y 1992.

En la misma perspectiva anterior, se inscriben los antecedentes disponibles relacionados con la brecha o diferencia entre los ingresos per cápita promedios de los hogares indigentes y pobres, con el valor de la línea de indigencia y de pobreza, respectivamente.

Cuadro 5. Brecha entre las líneas de pobreza e indigencia y los ingresos per cápitas promedios de los pobres e indigentes. Sector rural y urbano

	1990		1992	
	Rural	Urbano	Rural	Urbano
Diferencia Línea Indigencia-promedio ingreso personas indigentes	42,4%	38,8%	34,7%	37,8%
Diferencia Línea pobreza-promedio ingreso personas pobres	39,7%	39,1%	32,7%	35,8%

Fuente: MIDEPLAN. Encuestas CASEN 1990 y 1992.

La tendencia descrita es confirmada por algunos estudios. En efecto, en un análisis de la evolución y destino reciente del gasto social, estos estudios sostienen que "a nivel agregado el sector rural se ve ampliamente favorecido por los objetivos redistributivos que se le asignan a los programas sociales. Ello queda en evidencia si se considera que las áreas rurales perciben el 23,9% de los recursos monetarios y no monetarios del gasto social, mientras que en ellas habita el 16,5% de la población del país"⁶³.

⁶³ Ver Palma, Cristian. Gasto Social en el Sector Rural.

Los antecedentes entregados, sin embargo, son concluyentes en cuanto a que el acceso de la población rural a cada programa es muy diverso. Así, mientras en algunos programas el sector rural accede con un sesgo positivo (ej. Programa Nacional de Alimentación Complementaria, Pensiones Asistenciales, Subsidio Unico Familiar, etc.), en otros, claramente se incorpora con un sesgo negativo. Entre éstos últimos destacan los subsidios maternos, las asignaciones familiares y los subsidios de cesantía, todos relacionados al ámbito laboral y explicados por la frecuente precariedad de la inserción de los sectores rurales al mercado del trabajo. Los antecedentes detallados sobre el acceso del sector rural a estos distintos subsidios sociales se exponen en el Cuadro 6.

Entre los factores que han incidido en la disminución de la pobreza, a nivel nacional, es preciso identificar:

- a) El aumento del empleo, de la calidad de ellos y de las remuneraciones reales.
- b) La implementación de programas específicos de apoyo a la mejor inserción laboral, especialmente de los jóvenes y las mujeres (capacitación laboral).
- c) El aumento del gasto social.
- d) El menor aumento del costo de la canasta básica de alimentos, en relación al índice de precios al consumidor.

Entre 1990 y 1993, se crearon 140.000 nuevos puestos de trabajo anuales, concentrados principalmente en el sector formal. Esto significó una reducción de la tasa de desocupación de un 5,7% en 1990 a un 4,5% en 1993. Complementariamente, el salario mínimo alcanzó un incremento real de 6,3% promedio anual⁶⁴.

En relación al gasto social, para el período 1990-1993, éste creció acumulativamente en un 45% en términos reales (fiscal), en tanto que el gasto público social lo hizo en un 32%⁶⁵.

⁶⁴ MIDEPLAN. Distribución del Ingreso: 1990-1993. Santiago, 1994.

⁶⁵ MIDEPLAN, Op. Cit.

Cuadro 6. Distribución subsidios monetarios y no monetarios sectores urbano y rural total mensual (M\$ de noviembre de 1990)

SECTOR SOCIAL	SECTOR URBANO	SECTOR RURAL	TOTAL PAIS
SALUD	4.968.868,2	1.869.810,5	5.938.418,7
PNAC	934.061,0	283.889,0	1.227.750,0
S.Maternal	708.198,9	45.217,7	751.418,7
Provisión	849.411,4	123.006,3	972.418,7
Atenciones	7.758.686,7	2.302.804,3	10.069.500,0
Cotizaciones	6.178.780,9	894.006,8	7.074.688,7
EDUCACION	12.580.682,7	3.981.117,3	16.501.800,0
Pre-Escolar	1.242.863,1	140.313,1	1.383.166,7
Básica	6.980.893,1	2.383.023,5	9.363.916,7
Media C H	1.872.771,2	276.812,1	1.949.583,3
Media T P	1.260.591,0	162.575,8	1.443.166,7
PAE	933.336,4	957.963,8	1.891.300,0
C.Universitario	470.237,8	60.428,9	530.666,7
VIVIENDA	2.588.842,8	121.858,0	2.691.800,8
S.Habitacional	1.612.618,3	89.735,0	1.702.354,3
V.Social	726.744,3	31.486,8	757.230,1
Lote c/Servicios	231.479,2	737,3	232.216,5
PREVISION	4.575.458,3	1.488.291,7	6.063.750,0
Pasis	1.647.653,8	791.088,3	2.438.750,0
SUF	579.265,5	250.067,9	829.333,3
A.Familiar	2.170.515,2	427.318,2	2.597.833,3
Cesantía	178.024,0	19.809,3	197.833,3
TOTAL	23.792.598,0	7.481.177,5	31.253.767,5

Fuente: Palma, C. Gasto Social en el Sector Rural, elaborado en base a antecedentes de MIDEPLAN, Departamento de Planificación y Estudios Sociales, Encuestas CASEN 1987, 1990, 1992.

Este aumento del gasto social ha sido financiado por los mayores recursos tributarios disponibles, derivados de la Reforma Tributaria del año 1990, del alto crecimiento económico del período y de los esfuerzos realizados por el Servicio de Impuestos Internos para disminuir la evasión.

Es importante consignar que, a pesar de los resultados positivos de los distintos esfuerzos orientados a la disminución de la pobreza, **la distribución de los ingresos en Chile se ha mantenido casi inalterada**. Así, el 40% más pobre de la población aumentó sólo del 12,3% en 1990 a un 12,7% en 1993 su participación en el ingreso autónomo total, mientras el 20% de mayores ingresos mantuvo su participación (55,8% y 55,7% respectivamente)⁶⁶.

En esta misma perspectiva, queda en evidencia la importancia del gasto social en la constitución y distribución del ingreso total de los hogares. No sólo porque para el 20% de la población más pobre del país representan el 40% de sus ingresos totales, sino porque permiten un aumento de la participación de este grupo en el ingreso total. Así, si consideramos sólo los ingresos autónomos, este grupo accede solamente al 4,1% de tales ingresos, en cambio si se incorporan los subsidios monetarios éste alcanza el 4,6% de los ingresos momentáneos totales y si se suma el conjunto de programas sociales este 20% más pobre totaliza una participación del 6,4% del ingreso total. Por otra parte, el 20% de mayores ingresos disminuye desde un 55,7% a un 55%⁶⁷ su participación en los ingresos totales.

Es evidente, entonces, que tanto los subsidios monetarios como el gasto destinado a programas sociales⁶⁸, tales como educación y salud, mejoran la distribución del ingreso resultante del mercado laboral (ingresos autónomos).

Los antecedentes expuestos permiten concluir que pese a los significativos avances en materia de la superación de la pobreza, aún subsisten importantes insuficiencias de cobertura, de calidad y acceso equitativo a programas y servicios básicos como educación, salud, vivienda y justicia; así como a infraestructura básica y productiva. Como también subsisten tasas de desempleo más altas entre los jóvenes y mujeres y la existencia de segmentos significativamente diferentes en términos de productividad.

⁶⁶ MIDEPLAN. Op. Cit.

⁶⁷ MIDEPLAN. Op. Cit.

⁶⁸ El gasto social se ejercita a través de tres grandes componentes a) el de la red asistencial, orientados a los grupos de extrema pobreza y consistentes básicamente en ayuda monetaria, b) el de subsidios laborales, correspondientes a beneficios monetarios asociados a las remuneraciones y c) el de la red social, correspondientes al gasto realizado por los Ministerios de Salud y Educación. Los dos primeros componentes constituyen los subsidios monetarios.

Acciones Específicas en la Perspectiva de la Superación de la Pobreza

En 1994, con el inicio del Segundo Gobierno de la Concertación y a partir de los avances y experiencias observados entre 1990 y 1993, se da un nuevo impulso y énfasis al objetivo de la superación de la pobreza.

En este contexto, se plantea el Programa Nacional de Superación de la Pobreza, el que expresa que la superación de este problema "es una tarea de toda la nación, del conjunto del sector público y privado y de todos los actores sociales"⁶⁹.

Con una doble orientación de **prioridades, sociales y territoriales**, el P.N.S.P. define los siguientes criterios y orientaciones como los fundamentales:

- Inversión social como palanca de la igualdad de oportunidades.
- Fortalecimiento de la integralidad de la acción social del Gobierno, a través de un énfasis en la coordinación intra e intersectorial.
- Reconocimiento de la heterogeneidad social y territorial y la descentralización como el mecanismo más adecuado para expresar respuestas más eficientes.
- Fortalecimiento de la participación de los usuarios, como recurso privilegiado a potenciar y ejercitar.

En el marco del P.N.S.P., se plantean las siguientes tareas:

- Estructuración de una Mapa Territorial de la Pobreza, en la perspectiva de la incorporación de un nuevo instrumentos para la focalización territorial de la pobreza.
- Diseño de una Propuesta Estratégica de Superación de la pobreza en la perspectiva del año 2000; con soluciones de futuro, pero con capacidad de responder a las necesidades del presente.
- Establecimiento de las prioridades y compromisos del Gobierno para el año 1994 y año 1995, en el ámbito de la superación de la pobreza.
- Diseño e implementación de un Programa Especial de Comunas Pobres, que, por sus particulares características, no pueden superar la pobreza

⁶⁹ Comité Interministerial Social. Programa Nacional de Superación de la Pobreza. Compromiso del Gobierno 1994 y Prioridades 1995-1994. Santiago, 1994.

sólo a través de los instrumentos públicos tradicionales y/o con los procedimientos vigentes.

El P.N.S.P. interviene activamente para apoyar la generación de oportunidades y accesos a los grupos sociales de mayor pobreza y vulnerabilidad social y que enfrentan desiguales condiciones de integración social y económica. Los grupos sociales priorizados en este Programa son: los niños, las mujeres jefas de hogar, los adultos mayores, los discapacitados y los pueblos indígenas.

Desde un punto de vista temático las prioridades vienen dadas por: el mejoramiento del acceso a la justicia, la dotación de infraestructura básica rural y urbana, la equidad y calidad en la educación y la salud, el fomento y desarrollo de la microempresa rural y urbana, la capacitación laboral, la fiscalización del cumplimiento de las normas laborales, el desarrollo de las áreas rurales pobres, el fortalecimiento de la gestión municipal y el fomento de la organización y de la participación.

En síntesis, el P.N.S.P. es una combinación de programas tradicionales y nuevos, con significativos elementos de innovación desde el punto de vista del énfasis en la descentralización y la participación. Esto en el marco de un Gobierno que, no obstante el énfasis en la pobreza, continúa ejecutando políticas y programas de cobertura más universal.

Una significación especial de este Programa Nacional lo constituye el **Programa Especial de Comunas**. Este tiene el carácter de piloto, concentrándose en 71 de las 178 comunas más pobres del país. Su objetivo central es el acumular experiencias que permitan ejecutar de un modo nuevo y distinto la acción pública social, específicamente: a) la formulación participativa por cada comuna del programa específico de superación de la pobreza; b) el aprendizaje para su posterior replicabilidad; c) la generación de capacidades de gestión local de todos los actores que se expresan en el ámbito local; d) la promoción de la participación de la comunidad y sus organizaciones, tanto en los diagnósticos respectivos como en las prioridades sociales locales y ejecución y e) el mejoramiento de la coordinación y complementariedad de las acciones multisectoriales locales.

Este Programa Especial de Comunas se inscribe en los marcos del P.N.S.P., como muy fundamentalmente también en las Estrategias Regionales de Desarrollo y en los Programas Regionales de Superación de la Pobreza.

Acciones Específicas en la Perspectiva de la Superación de la Pobreza Rural

Tres son los desafíos que el actual Gobierno ha definido como los centrales de la política y estrategia para el sector rural y la agricultura: a) transformar la agricultura, b) modernizar la vida rural y c) restaurar la naturaleza degradada y conservar los recursos naturales.

Es en este contexto y en el definido por el conjunto del Gobierno en cuanto a la superación de la pobreza, que se incorporan las distintas acciones que en el campo se realizan para combatir la pobreza. Así, los objetivos de las distintas acciones que el Gobierno realiza para reducir la pobreza rural, pueden sintetizarse como sigue:

- a) Mejoramiento de las opciones y condiciones del trabajo productivo, a fin de elevar los niveles de ocupación, ingreso, productividad de la mano de obra y formación de capital propio de las familias pobres.
- b) Mejoramiento sustancial de la habitabilidad de los espacios rurales donde residen poblaciones rurales pobres, vía el incremento del patrimonio de la comuna y los servicios básicos.
- c) Ampliación y profundización de la inserción y articulación de la población rural pobre en la sociedad global, fundamentalmente, a través del fomento y apoyo de la participación y organización.

Es preciso señalar que algunos elementos estratégicos del programa de superación de pobreza rural vienen dados por⁷⁰: a) el fortalecimiento de algunas ciudades secundarias (intermedias), b) la incorporación de un fuerte contenido territorial al diseño de las acciones, c) la provisión de servicios y de infraestructura básica, d) la implementación de programas de capacitación laboral, e) el mejoramiento de la gestión municipal y local, f) el mejoramiento del medio ambiente, g) la participación local y h) la valoración de la vida rural.

Un objetivo estratégico, en esta perspectiva, es la consolidación de la agricultura familiar como realidad económica y social, para lo cual se está fortaleciendo la vinculación o relación de este segmento socio-productivo con la tierra y los mercados.

De igual forma, se reconoce y apuesta al desarrollo de una robusta, plural y complementaria pequeña empresa rural, destinada a distintas actividades productivas del campo, como actividades silvo-agropecuarias, pesqueras,

⁷⁰ CIDER. Estrategias para la Superación de la Pobreza Rural. (Documento de Discusión). Diciembre, 1994.

minerías, de agro-turismo y no-agrícolas, vinculadas al apoyo de la modernización del hábitat. Estas son pequeñas empresas competitivas, con capacidad de articulación, en la que se expanden crecientemente sus capacidades de emprendimientos y de realización de negocios asociativos.

En esta perspectiva, se ha diseñado y se está implementando un conjunto de iniciativas para apoyar el desarrollo de la minería y la pesca artesanal y, desde luego, de la agricultura campesina. En el ámbito de la primera actividad cabe destacar el Programa de Asistencia y Modernización de la Minería Artesanal, implementado por el Ministerio de Minería, cuyo objetivo explícito es elevar el nivel de vida del pirquinero, mejorando sus condiciones de trabajo, su acceso a la asistencia técnica, a la capacitación y a la gestión, fomentando y apoyando su desarrollo organizacional. En el ámbito de la pesca artesanal, especial importancia tienen el Programa de Desarrollo Pesquero Artesanal, implementado por el FOSIS, cuyo objetivo es financiar parcialmente proyectos tendientes a mejorar las condiciones de trabajo, productividad y calidad de vida de los pescadores artesanales más pobres y el Programa de Capacitación para Pescadores Artesanales, realizado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) en conjunto con la Subsecretaría de Pesca, cuyo propósito es ampliar las capacidades tecnológicas y de gestión de los pescadores artesanales.

Uno de los tres objetivos de la actual política agraria del Gobierno, es la modernización de la vida rural. Esto significa, entre otras cosas, disminuir la pobreza y disminuir la brecha de acceso a las oportunidades y a los servicios modernos existentes actualmente entre el campo y la ciudad.

El campo quiere modernidad y progreso, no puede ser un reducto sin horizontes ni un espacio del pasado donde subsiste el atraso y la postergación. Vivir en el campo representa variados costos que las familias deben asumir. Por ello, la sociedad debe pagar un precio- invertir- por preservar, proyectar y compensar a quienes permanecen en el campo.

Más específicamente, a continuación se exponen los lineamientos estratégicos y acciones principales que se realizan en los distintos ámbitos del quehacer gubernamental para apoyar la modernización de la vida rural:

Educación

- a) Incorporación creciente a la educación pre-básica no formal, en que los padres actúan como agentes educativos de sus hijos menores de seis años (Programa Conozca a su Hijo).
- b) Mejoramiento de la calidad de la educación básica, principalmente a través de la infraestructura escolar, la dotación de materiales pedagógicos adecuados y la capacitación de los profesores.

- c) En la educación media, habilitación y adecuación de los establecimientos a contenidos que permitan una mejor inserción al mundo laboral.
- d) Mejoramiento sustantivo a la subvención para escuelas rurales.

Salud

- a) Mejorar la calidad de la atención de salud y la cobertura, reasignando crecientemente los recursos y priorizando la atención primaria.
- b) Apoyar la gestión municipal en la administración de los programas de salud que las municipalidades actualmente implementan.
- c) Profundizar la descentralización y la participación social. En este contexto, aumentar las capacidades de la comunidad para el autocuidado de la salud, para determinar mejor los servicios que necesita y para ejercer el control social necesario.

Vivienda

- a) Incrementar el acceso de la familia rural a los subsidios habitacionales, en un monto equivalente a la importancia relativa de la población rural⁷¹.
- b) Fomentar y apoyar el establecimiento de villorrios rurales que estimulen el agrupamiento de la población rural y faciliten el acceso a otros servicios.

Obras Públicas

- a) Contribuir al desarrollo rural, a través de la generación de infraestructura productiva, de transporte y para el mejoramiento de la calidad de vida.
- b) Mejoramiento significativo de la red caminera secundaria, a través de su mantención y de su asfaltado y/o pavimentación.
- c) Dotar de agua potable y saneamiento a las familias rurales.

⁷¹ Pasar de un 9% actual, a un 17%.

Telecomunicaciones

Promover la modernización de la vida rural a través de las comunicaciones, especialmente a través de la creación de un fondo de desarrollo de las comunicaciones.

En esta perspectiva se pretende integrar a 3.800 localidades rurales del país al sistema de telecomunicaciones.

Transporte

Ampliar el apoyo al transporte en las zonas rurales y aisladas o lejanas, a fin de asegurar su abastecimiento y nuestras fronteras internas.

Una visión sobre los distintos esfuerzos institucionales realizados en el sector rural, así como de la magnitud de ellos en relación a la inversión total, es presentada en el Cuadro 7. No obstante, tales antecedentes ponen de manifiesto que algunas cifras pueden estar sub-valoradas, la heterogeneidad de aportes relativos que realizan las distintas instituciones en relación a sus presupuestos totales. Igualmente significativo es el hecho del importante crecimiento de la inversión en el sector, efectuadas por tales instituciones en 1994 en relación a 1993. Estos crecimientos se sitúan en la perspectiva de lo sostenido en la sección **Algunos antecedentes sobre la evolución reciente de la pobreza en Chile**, en orden de que el país está avanzando en la disminución de la brecha de oportunidades entre el sector urbano y el rural.

En este contexto, especial relevancia para la modernización de la ruralidad tienen algunos programas que han tenido un crecimiento de gran significación entre 1990 y 1994. Entre ellos, los implementados por la Dirección de Vialidad que aumentan los recursos en casi un 300%; el Programa de Agua Potable Rural, que crece en un 30%; el Programa de Vivienda Rural, que lo hace en un 110% y, muy fundamentalmente, el Programa de Electrificación Rural que crece entre 1990 y 1994 en un 150% y que para este año se han comprometido recursos por un monto de cuatro veces el del año 1994.

Un aspecto de creciente significación en las acciones específicas de superación de la pobreza rural, es la incorporación de la perspectiva de género. En efecto, están en desarrollo programas de habilitación y preparación de las mujeres rurales para que éstas estén en mejores condiciones para incorporarse a los procesos de desarrollo productivos y sociales; programas para que puedan potenciar y ejercitar su rol de productoras, gestoras e innovadoras, acciones para que puedan mejorar la calidad y condición de su empleo y el Programa de Centros de Atención a los hijos de temporeras, cuyo propósito es facilitar la inserción laboral de las mujeres rurales. Todo esto en el marco de un Plan de Igualdad de Oportunidades, cuyo objetivo central es mejorar la condición y posición de la mujer rural en los procesos de desarrollo y en la sociedad rural.

Cuadro 7. Inversiones totales realizadas en el sector rural en millones de pesos

Ministerios y Servicios	Año 1993	Año 1994		Inversión rural (2)	Crecimiento (93-94)
	Monto Inversión Rural	Presupuesto Global (1)	Monto Inversión Rural	%	%
Educación	46.740,15	529.944,15	57.600,73	10,87	23,24
Obras Públicas	22.298,83	299.084,05	45.246,80	15,13	102,93
INDAP	41.934,33	45.002,52	45.002,52	100,00	7,32
SUBDERE	13.493,81	139.284,82	20.382,86	14,63	51,06
Servicio Salud	15.136,00	396.210,14	18.920,00	4,90	26,00
Vivienda y Urbanismo	9.972,00	200.690,24	16.421,24	8,17	64,67
CONADI (3)	324,70	3.915,33	3.206,00	81,93	
CORFO	N.D.	94.798,73	2.659,66	2,81	
SENCE	685,00	2.525,82	820,80 (4)	32,5	190,32
FOSIS	1.124,71	17.876,42	3.574,00	20,0	34,99
Transp. y Telecomunicaciones	N.D.	15.981,23	565,53	3,54	
CONAF	470,00	10.339,11	543,81 (5)	5,26	15,66
Mincor	670,00	9.946,29	412,64	4,15	(38,41)
Subsecretaría de Trabajo	N.D.	17.984,26	776,00	4,3	
Subsecretaría de Pesca	N.D.	2.692,48	306,20	11,37	
TOTAL NACIONAL	152.947,13	1.776.484,59	216.440,59	12,18	

Fuente: Banco de Datos CIDER

(*) Los valores no han sido actualizados al año de 1995

(*) El monto de inversión de Obras Públicas en año 1993 no cuenta con el valor del programa de Agua Potable Rural, ya que éste perteneció a CORFO (1990-1993)

(1) Ingresos Globales según ley de presupuestos del sector público año 1994, (Ley 19.259, 10 de noviembre de 1993).

(2) Porcentaje de inversión en el ámbito rural.

(3) CONADI fue creada en 1994, antes existía CEPI.

(4) Este valor excluye \$730 millones correspondiente al Programa de Empresas.

(5) Incluye sólo los programas y acciones de forestación campesina.

En el marco de la nueva Ley Indígena de 1993, se realiza un conjunto de iniciativas tendientes a crear las condiciones necesarias para generar procesos de autodesarrollo para los pueblos originarios de Chile, que respalden su especificidad cultural y la interacción armónica con el medio ambiente. Si bien los instrumentos creados en la perspectiva de esta Ley tienen un marco amplio, ellos pueden ser orientados mayoritariamente al combate contra la pobreza rural. Específicamente, se puede mencionar el Fondo de Desarrollo Indígena, cuyo objetivo es financiar programas especiales dirigidos al desarrollo productivo y social de los indígenas y sus comunidades y el Fondo de Tierras y Aguas, cuya función es desarrollar soluciones a los conflictos de tierras, ampliar la cabida de tierras indígenas y ampliar la disponibilidad de derechos de agua. Un programa de especial interés para el sector rural, aunque su universo destinatario también incluye al sector urbano, es el Programa de Generación de Capacidades en Localidades Pobres, implementado por el FOSIS. Éste tiene la particularidad de apoyar a los pobres en la superación de una de las dificultades de mayor significancia para acceder a los recursos financieros y técnicos que el propio Estado hace disponibles: el que no saben hacer "proyectos". En este contexto, implementa actividades promocionales de apoyo organizativo y de capacitación. Su objetivo es, entonces, generar capacidades en los pobres para que éstos asociativamente identifiquen y prioricen sus necesidades, asumiendo un rol activo en el diseño, elaboración y ejecución de proyectos.

Bajo la perspectiva de superar la pobreza, el concepto de localidad en el campo, tiene mucho sentido. Tanto en cuanto a espacio adecuado para movilizar la energía y capacidad creadora de la gente, como unidad de inversión en el entorno. Para actuar sobre la pobreza rural, es preciso reconocer su carácter multifacético y multicausal, por lo que es necesario poner las distintas acciones en perspectivas más integradas y articuladas; vinculándolas a oportunidades de empleo, de integración, sentido de pertenencia y valoración de la vida rural.

Además del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, la participación y el aporte de la sociedad rural y de los usuarios es incorporada de múltiples maneras. Una primera forma es aquella constituida por la Instancia Participativa de las Gobernaciones en el marco del Programa Especial de Comunas, cuyo objetivo es apoyar al Gobernador en las distintas acciones de este Programa, incorporando los distintos actores de la sociedad civil provincial. Una segunda manera, es la de los Comités Comunales, que en el contexto del mismo Programa, se constituyen para incorporar a las organizaciones sociales comunales en la formulación, seguimiento y evaluación del Programa Comunal de Superación de la Pobreza. Tercero, es el diálogo y trabajo conjunto que realizan permanente y cotidianamente las municipalidades con las juntas de

vecinos rurales, principalmente en el ámbito del adelanto y modernización local⁷² y, finalmente, a través del apoyo y fomento explícito que realizan algunas instituciones públicas y no gubernamentales en la ampliación de las capacidades asociativas y de gestión local y económica de las organizaciones rurales, incorporándolas activamente en el diseño y ejecución de muchos de sus programas.

La Pobreza Rural y la Acción Institucional del INDAP

Para el INDAP, la modernización y la superación de la pobreza no son objetivos contradictorios; muy por el contrario, este último es condición del primero. En efecto, el desafío consiste en que la modernización sea incluyente, completa y equitativa, lo que exige la superación de la pobreza.

El cambio de situación de pobre a no pobre pasa por una ampliación de las capacidades y habilidades de la gente y por un mejoramiento de las condiciones materiales de vida. En este contexto, existe la necesidad de democratizar las habilidades y capacidades de "emprender" de los sectores pobres y la ampliación de las condiciones y actitudes subjetivas de incorporación al desarrollo.

La superación de la pobreza rural es responsabilidad de todo el Estado y de toda la sociedad, no representa sólo una responsabilidad exclusiva del INDAP. Institucionalmente, nuestro aporte a esta tarea nacional se estructura a partir de nuestra misión y nuestros objetivos específicos, es decir, a partir de la ampliación de las oportunidades de modernización productiva silvo-agropecuaria de la agricultura campesina. Nuestro aporte más significativo para la superación de la pobreza rural es, entonces, apoyar el fortalecimiento de la ruralidad y de la vida campesina a partir de la consolidación de la agricultura familiar como una realidad económica y social.

El INDAP entiende que la superación de la pobreza rural es posible, en buena medida, si se logra acelerar el desarrollo productivo y la articulación de la pequeña agricultura a los circuitos agrocomerciales modernos, lo cual permite expandir el ingreso y los puestos de trabajo que genera este sector⁷³. En este planteamiento, el Instituto ha definido su misión en cuanto a "promover y fomentar el desarrollo y la consolidación de la agricultura familiar campesina como estamento social sustantivo de la ruralidad del país y como agente

⁷² Un interesante análisis sobre el rol de las juntas de vecinos y de las Municipalidades en la modernización de la habitabilidad rural se puede encontrar en: Barrera, A. y etc. Al. "El Desarrollo de las Áreas Rurales en Chile: Oportunidades y Desafíos desde la Descentralización y el Gobierno Local". FAO, 1993.

⁷³ INDAP. INDAP Camino al 2.000. Lineamiento Estratégico. Mayo, 1995. Pág. 9.

económico válido y permanente en el agro nacional, integrada al desarrollo global en base a producciones competitivas y organizaciones funcionales a sus requerimientos. A través de ello, se pretende contribuir al abatimiento de la pobreza rural, al logro de un desarrollo productivo sustentable y a una integración participativa de los segmentos poblacionales que la conforman, en suma, a una modernización del mundo rural".

El nuevo marco estratégico de INDAP supera la falsa división de los productores campesinos entre viables y no viables que expresa una concepción estática del desarrollo, basada en la disponibilidad de los recursos físico productivos. En efecto, la nueva definición estratégica articula la acción institucional a partir de las opciones de mercado vinculadas a determinados territorios y de las capacidades de gestión, asociatividad e iniciativa de la gente, por definición dinámicas. Complementariamente, asume decididamente los conceptos de localidad y de modernización de los espacios territoriales, de la participación activa de los usuarios y de la articulación de las acciones públicas y privadas en la lógica de proyectos, como elementos centrales de incorporación al desarrollo productivo de los sectores rurales pobres.

Consecuentemente con su misión, el INDAP ha definido tres grandes objetivos estratégicos con respecto a la agricultura familiar campesina: a) su consolidación económico-productiva, b) su desarrollo organizacional y c) su articulación funcional con la institucionalidad pública y privada. En este marco, desarrolla un conjunto de servicios e iniciativas que tienen como destinatario principal los pequeños productores agrícolas pobres. Entre estos cabe mencionar:

Programa de Desarrollo Tecnológico

El objetivo general de este programa es generar procesos participativos de desarrollo tecnológico silvo-agropecuario, en beneficio de las familias campesinas productoras en cuanto a unidad y a integrantes de grupos locales y organizaciones productivas.

La acción de transferencia tecnológica se orienta muy decididamente al trabajo con grupos naturales de campesinos productores, cuya identidad grupal fundamentalmente está dada por compartir un espacio geográfico determinado. En este sentido, se promueve la participación y el trabajo se planifica, se articula y se coordina a partir de la unidad territorial micro-región.

El Programa de Transferencia Tecnológica atiende, actualmente, a través de sus distintas modalidades a un total de 50.186 beneficiarios, siendo su asignación presupuestaria para el año 1994 de 7.000 millones de pesos.

Una evaluación efectuada durante 1994 por MIDEPLAN, concluye que un 63,3% de los usuarios de este servicio se ubican por debajo de la línea de pobreza, de los cuales un 40% son indigentes.

Programa de Financiamiento

El objetivo del Programa de Financiamiento desarrollado por INDAP es facilitar los procesos de modernización de la pequeña agricultura, haciendo disponibles recursos para materializar proyectos de inversión productiva, comercial o de post-cosecha, así como para financiar la operación anual de la pequeña empresa agrícola.

Atendiendo las diversas necesidades de financiamiento de sus beneficiarios, INDAP opera los siguientes sistemas de créditos: a) sistema de créditos corriente, b) sistema de créditos básicos y c) sistemas de créditos a organizaciones. Es interesante destacar que el sistema de Créditos Básicos está destinado a atender a los sectores más deprimidos de los usuarios de INDAP.

En 1994, el INDAP contó con M\$ 18.830.000 que beneficiaron a 75.000 personas. Durante este año, un 66% (39.000) de los usuarios individuales (59.000) recibieron créditos básicos de corto y largo plazo, que es el subsistema orientado a los campesinos de menores recursos, utilizándose un 30,5% del presupuesto total (M\$ 5.740.000).

Programa Talleres de Formación y Capacitación de Mujeres Rurales

El Programa de Talleres de Formación y Capacitación de Mujeres Rurales, implementado en conjunto con PRODEMU, tiene por objetivo "fomentar en las mujeres el interés por las actividades productivas y, complementariamente, generar en ellas las destrezas, las habilidades y los conocimientos necesarios para incorporarse de mejor forma a iniciativas económico-productivas". Para ello, se apoya la conformación de talleres, en los que se expresan los intereses de las mujeres rurales y a partir de los cuales se implementa y se promueve la capacitación técnica, la participación, la gestión empresarial y, muy fundamentalmente, la valoración del trabajo productivo y el espíritu emprendedor e innovador.

El año 1994 accedieron a este Programa 3.600 mujeres, organizadas en 230 talleres, con un presupuesto de 138 millones de pesos.

Este programa de capacitación ha establecido como uno de los criterios de selección la pobreza de las usuarias. Actualmente, por lo tanto, la totalidad de sus destinatarios son mujeres rurales pobres.

Programa de Jóvenes

El objetivo estratégico de este programa, ejecutado en conjunto con el SENCE, es aprovechar el significativo potencial innovador de este segmento de la población rural, apoyando y fomentando su incorporación económica y social. Para ello, se promueve la generación y ampliación de capacidades y habilidades productivas, de gestión y de participación.

Específicamente, este proyecto se estructura a partir de iniciativas productivas de negocios a partir de las cuales se articulan la capacitación, la gestión, el crédito, la asistencia técnica y la comercialización. El énfasis principal se ha puesto en la formación de microempresarios.

El año 1994, se capacitaran a 3.250 jóvenes rurales con una inversión pública de \$ 1.400 millones.

En este programa, se estima que el 90% de los jóvenes capacitados son pobres. Al respecto, es importante destacar que para que éstos puedan acceder a esta capacitación su condición socio-económica debe ser certificada por las municipalidades, pues es un requisito del programa que sus usuarios sean de escasos recursos.

Programa de Riego Campesino

Este programa tiene como objetivo general apoyar los procesos de diversificación y aumento de la productividad de la agricultura, a través de procesos de mejoramiento, expansión e incorporación del riego en las propiedades de los pequeños productores campesinos. El programa se implementa a través de dos modalidades: a) proyectos vía Ley N°18.450, de la Comisión Nacional de Riego (CNR) y b) proyectos vía financiamiento directo.

Para 1994, se destinaron \$ 2.420 millones, beneficiándose a 4.400 familias.

Bajo el sistema de concursos públicos extraordinarios, el pequeño agricultor postula su proyecto a la CNR para acceder al subsidio de la Ley N°18.450 y, de este modo, financiar pequeñas obras de riego. El subsidio cubre hasta un 75% de las obras, siendo el saldo financiado con aportes de los propios beneficiarios y con un crédito complementario INDAP-FOSIS. El estudio de estos proyectos es financiado en un 100% por el programa.

El Programa de Riego Campesino está orientado principalmente hacia sectores de pobreza.

Programa de Apoyo a Organizaciones Campesinas

Este programa tiene como objetivo fundamental apoyar el fortalecimiento y la modernización de las organizaciones campesinas. Para ello, el INDAP ha estructurado un Servicio de Asesorías Técnicas a organizaciones y un Servicio de Capacitación Campesina, cuyas acciones principales apuntan a ampliar y perfeccionar las capacidades de gestión y liderazgos institucionales de las organizaciones. Complementariamente, ha estructurado, tanto a nivel nacional como de las regiones, instancias de permanente diálogo y participación de las organizaciones.

Durante 1994, este programa contó con un presupuesto de \$270 millones, siendo orientado mayoritariamente a usuarios pobres. Se estima que 80 organizaciones fueron beneficiadas con los servicios institucionales implementados en este ámbito. En este programa no hay estimaciones de su alcance en los sectores pobres.

Programa de Agronegocios

El acceso a los nuevos mercados es una condición indispensable para la modernización de la agricultura campesina y su integración al desarrollo nacional. En este contexto, el programa de comercialización y agroindustria, implementado por INDAP, se ha estructurado en las siguientes líneas: a) mejoramiento de la comercialización de rubros tradicionales, b) apertura de nuevos mercados, c) información de precios y mercado y d) proyectos de inversión en comercialización y agroindustria.

Durante 1994, accedieron a las distintas líneas de este programa, en forma directa, 21.600 agricultores y 64.000 en forma indirecta. Los recursos disponibles este año fueron \$310 millones. En este programa no hay estimaciones de su alcance en los sectores pobres.

Proyectos en Áreas de Pobreza Rural

Complementarios a los programas antes descritos, el INDAP ha formulado un conjunto de proyectos específicos en las áreas de mayor concentración e intensidad de pobreza rural. Es así como, desde 1993, está implementando en la IX Región el Proyecto de Desarrollo Campesino en Tres Micro-Regiones de la IX Región de Chile, el que cuenta con financiamiento del gobierno holandés. Este Proyecto está diseñado a beneficiar a alrededor de 8.000 familias, siendo su población objetivo prioritaria las familias mapuches pobres e indigentes. Para su ejecución cuenta con un presupuesto de US\$5,5 millones.

Adicionalmente, están próximos a iniciarse el Proyecto de Desarrollo Agropecuario del Secano, con financiamiento del Banco Mundial, y el Proyecto de Desarrollo Rural de Comunidades Campesinas y Pequeños Productores de la IV Región, con financiamiento del FIDA. Ambos se orientan exclusivamente a usuarios y comunas pobres, enfatizando los componentes de desarrollo agrícola, organizacional y el de la conservación de los recursos naturales y la recuperación del suelo. En el caso del secano, además, incorpora explícitamente un Fondo de Superación de la Pobreza. Estos dos últimos proyectos cuentan, en conjunto, con un presupuesto de 50 millones de dólares y se estima que atenderán a aproximadamente 12.000 familias.

De los antecedentes expuestos, queda claro que la acción del INDAP en el ámbito de la pobreza es específica y acotada. Ello, entonces, obliga a la coordinación de nuestros esfuerzos con otras instituciones existentes en el medio rural.

En la acción institucional en este ámbito, especialmente en aquellos sectores de campesinos pequeños productores con menos recursos productivos y más pobres, es preciso distinguir decididamente entre la mera presencia institucional que sólo administra la pobreza, con aquella que aunque tenue, incorpore elementos de modernización y se encamine, en plazos mayores, a la superación de la pobreza. En otras palabras, se exige eficiencia en nuestra acción con estos sectores, al tiempo que se asume la responsabilidad de hacer la modernización productiva, de manera incluyente y equitativa.

La acción institucional en el ámbito de la pobreza, a partir de su propia especificidad, considera, además, otros elementos que le condicionan su eficiencia: a) su incorporación a horizontes de tiempo mayores; b) asumir que el fenómeno de "femenización" de la pobreza también ocurre en el campo y que, por lo tanto, la visibilización e incorporación de la mujer en su accionar es determinante; c) que la experiencia organizacional de los sectores más pobres del campo, fundamentalmente el minifundista, es escasa, por lo que el esfuerzo para contar con el "recurso" participación deberá ser mayor y d) que la acción del INDAP con estos productores debe estar exenta de cualquier paternalismo y clientelismo, tratándose siempre de ampliar las capacidades y espacios de autonomía y autogestión de los usuarios.

Consideraciones Finales

No cabe duda que el país ha avanzado en la senda de superar la pobreza y disminuir sus inequidades, tanto en su conjunto como en el sector rural, específicamente. Sin embargo, no cabe duda de que para erradicarla en sus causas y expresiones más severas, se requerirán de mayores esfuerzos, en una

perspectiva de largo plazo. Hay factores estructurales que reproducen la pobreza y que exigen un mayor compromiso de la sociedad y de los actores políticos.

Es oportuno y necesario, entonces, perseverar en la estrategia de crecimiento con equidad, a través de la ampliación de las capacidades de la gente y de la democratización de las oportunidades de los procesos de modernización. Así, es preciso avanzar más decididamente en la calificación y en el aumento de la productividad del trabajo de los pobres, en la modernización e incorporación de elementos de mayor equidad del mercado del trabajo, en la disminución de la heterogeneidad estructural de la economía y en la ampliación y el mejoramiento de las iniciativas de inversión social destinadas a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En esta misma perspectiva, es preciso mejorar la eficiencia y calidad de la política social como instrumento indispensable en la corrección de inequidades de corto plazo.

En lo que respecta a la pobreza rural, no cabe duda, además, que su superación definitiva pasa necesariamente por las opciones que la sociedad tome en relación a la ruralidad. Si decide incorporar y proyectar esta dimensión como requisito indispensable para su desarrollo o si la trata como un elemento residual. En definitiva, si asume en plenitud una visión integrada de su desarrollo y territorialidad y si reconoce al sector rural como un elemento sustantivo para sus equilibrios sociales, culturales y ambientales.

Otro elemento central que condicionará significativamente las acciones para el combate de la pobreza rural, son los ritmos y alcances que se le den al proceso de descentralización y, sobre todo, al rol de las municipalidades en el desarrollo local y comunal. Si la opción en estos ámbitos es favorable y se avanza en el mejoramiento de la gestión de las administraciones locales, es preciso apoyar el desarrollo de una visión agrícola por parte de las Municipalidades y consolidar su visión rural.

Finalmente, es preciso avanzar en la modernización de la institucionalidad pública que actúa en el ámbito del desarrollo de las áreas rurales, haciendo del desarrollo rural una tarea de todo el Estado y de todo el Gobierno. Una modernización que acerque al Estado a los pobres del campo y que lo haga más eficiente y más permeable a sus demandas y aspiraciones.

ESTRATEGIAS PARA EL COMBATE CONTRA LA POBREZA RURAL EN EL PARAGUAY

*Sergio Cantero Pereira,
Director Ejecutivo UEP
Proyecto MAG/FIDA - Paraguay*

Introducción

Hasta el presente, en el año del desarrollo social de las Naciones Unidas, el flagelo de la pobreza constituye uno de los principales problemas de los países del hemisferio y, específicamente, del continente americano. Efectivamente, 170 millones de latinoamericanos que representan el 40%, están sumidos en la pobreza. Las investigaciones regionales y nacionales afirman que este proceso de pauperización sigue acelerándose como resultado de un proceso de injusticia e inequidad social en contraposición con los principios del desarrollo sustentable con equidad y democracia.

Según estimaciones de Sauma (1993:41), el 47% de la población paraguaya se encuentra por debajo de la línea de la pobreza. Esta realidad se agrava para el sector rural, alcanzando el 70,8% de la población y para el sector sub-urbano que totaliza el 36,7%, representando tres cuarto de la población rural en el primer caso y más de un tercio para el segundo.

El Paraguay es un país eminentemente rural que aún tiene más del 50% de la población viviendo en el área rural, según los resultados del Censo de Población y Vivienda de 1992 (STP, 1994). Considerando como rural los conglomerados poblacionales de menos de 10.000 personas residiendo en el casco urbano, este porcentaje de ruralidad del Paraguay es mucho más manifiesto pudiendo sobrepasar el 70%. En esta situación, la pobreza urbana del Paraguay es resultado del proceso de pauperización y descomposición campesina del sector rural que genera un proceso migratorio campo-ciudad y del acelerado incremento del mercado informal y marginal de trabajo en las ciudades en proceso de crecimiento (Campos, 1987, 1995).

Marco Conceptual de las Acciones Nacionales de Superación de la Pobreza Rural

En el Paraguay se está iniciando un proceso de reconceptualización de la pobreza en las instituciones de desarrollo rural con el apoyo de la cooperación técnica participativa del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), en el área de desarrollo rural sustentable. Esta dinámica de reconceptualización se dio en un proceso de capacitación en acción y aprendizaje experiencial en base a la investigación participativa.

Desde esta perspectiva, la teorización que se está elaborando es el resultado de la sistematización de la misma acción y estrategia operativa de la lucha contra la pobreza de las instituciones de desarrollo del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), involucradas en la ejecución de proyectos concretos de desarrollo.

En el marco de este proceso dinámico se inició una redefinición de la pobreza. Se trató de superar una conceptualización descriptiva, estática, idealista y ahistórica de las aproximaciones conceptuales de pobreza en base a la carencia, insuficiencia o falta de condiciones físicas, biológicas y económicas. En este proceso de reconceptualización se trató de aprovechar las contribuciones que se dieron en el marco del debate de Sen (1986), Boltvinik (1990) y Terrail (1977).

Boltvinik (1990) redefine la pobreza como ausencia de cobertura de las necesidades básicas insatisfechas. Sen (1987), por su lado, reconceptualiza la pobreza como el proceso de degradación del nivel de vida en cuanto a realizaciones, capacidades y acceso a bienes y servicios. Por su parte, Townsend (1979) redefine conceptualmente la pobreza como imposibilidad de alcanzar estilos de vida predominante en una sociedad dada en un tiempo dado.

Max Neef y su equipo (1986) explican la pobreza distinguiendo entre necesidades y satisfacciones. Para estos últimos, las necesidades articulan la tensión entre la carencia y la potencia, comprometiendo, movilizándolo y motivando a las personas. Max Neef reconceptualiza la pobreza articulándola a las necesidades en base a las categorías existenciales de ser, tener, hacer y estar a las categorías axiológicas de potenciales de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. Para él, no existe pobreza sino pobrezas, criticando la conceptualización tradicional de la misma en base a categorías y variables puramente económicas.

Finalmente, Terrail (1977) redefine la pobreza como la falta de articulación de necesidades humanas en base al proceso de producción de necesidades y las necesidades de producción en el marco de las relaciones sociales de inequidad del capital y el trabajo. En este contexto, la naturaleza del proceso de

producción como condiciones de trabajo y la naturaleza del proceso de consumo como condiciones de restitución y reproducción de la fuerza de trabajo son determinantes fundamentales de las necesidades.

A la luz de este debate, Campos (1993, 1994) a través de una investigación participativa, la capacitación en acción y el aprendizaje experiencial con las instituciones involucradas como la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP), la Dirección de Coordinación y Administración de Proyectos (DINCAP), la Dirección de Extensión Agraria (DEAG) y otras instituciones del sistema MAG, con la participación de ONGs, plantea la reconceptualización alternativa de la pobreza. Este replanteamiento lo hace en el marco de la reconceptualización del desarrollo como integral, integrado, sistémico, endógeno, sustentable y autogestionario con equidad entre géneros, grupos de edades y grupos étnicos.

Esta reconceptualización se plantea en base a seis ejes articuladores o factores, como lo son: factor socioeconómico, factor sicosocial, factor sociocultural, factor sociopolítico-gremial y el factor socioecológico. Esta redefinición responde a la necesidad de un nuevo paradigma en torno a la equidad y la sustentabilidad integral, en un mundo en proceso de globalización de las economías e integración de mercados que exige, cada vez, más eficiencia y competitividad.

Dentro de esta perspectiva se debe analizar la pobreza en el contexto de participación en el sistema de decisiones en cuanto a distribución de ingreso y de poder. La pobreza implica la dinámica de exclusión y de no participación en las tomas de decisiones y de poder económico, político, cultural y ecológico que hacen imposible generar potencialidades endógenas para la solución de los problemas (Campos, 1994).

En este contexto, resulta más fácil definir los ámbitos y contenidos de la actuación institucional de las OGs al interior de un nuevo perfil de un Estado facilitador y no paternalista y de las ONGs desde la sociedad civil en proceso de movilización para resolver los problemas, fortaleciendo las potencialidades endógenas de los actores sociales involucrados en el proceso de desarrollo sustentable. En este caso de la pobreza rural se concentra en el fortalecimiento y la movilización del campesinado a través de sus organizaciones autogestionarias e integrales en el proceso de negociación y concertación para implementar sus planes, programas y proyectos de desarrollo en forma integral, integrado, sistémico, endógeno, sustentable, autogestionario con equidad de género y grupos de edades (Campos, 1994).

De esta manera, resulta evidente que tanto las instituciones públicas desde el ámbito de un nuevo perfil de estado democrático, participativo y facilitador de procesos organizativos de desarrollo autogestionario, como de las instituciones privadas y ONGs, deben dinamizar el proceso de movilización organizativa de los actores sociales que constituyen poblaciones en riesgo en la lucha contra la pobreza. Todo esto para resolver los problemas en forma integral, fortaleciendo

sus potencialidades y facilitando la superación de sus debilidades en el marco de un gerenciamiento participativo y liberador. Por consiguiente, tanto las instituciones desde el ámbito del Estado como de la sociedad civil deben enfrentarse a la realidad desafiante de los actores sociales en proceso de organización para resolver las demandas de sus intereses sectoriales.

Al mismo tiempo, esta nueva reconceptualización facilita el fortalecimiento del proceso de democratización participativa y la descentralización a través de los gobiernos locales y regionales. Esta es una dimensión recién planteada en el Paraguay a partir de la Constituyente de 1992 y la Nueva Constitución. En este marco, el protagonismo de las organizaciones autogestionarias distritales y regionales es fundamental con la acción conjunta de las gobernaciones y municipalidades para implementar sus planes, programas y proyectos de desarrollo sustentable (Campos, 1994).

Finalmente, dentro de esta nueva perspectiva más dinámica e histórica, la pobreza es el resultado de un proceso de crisis mal resuelto en tanto que las crisis son oportunidades desaprovechadas por falta de organización y por falta de capacitación para fortalecer las potencialidades endógenas de los sectores sociales en proceso de pauperización, descomposición social y desarticulación de identidad. En este proceso de crisis y solución de la misma hay que plantear claramente los intereses estratégicos del sector productivo: género, grupos de edades y grupos étnicos para alcanzar y posibilitar un desarrollo sustentable y con equidad.

De esta forma, el proceso de pauperización es el proceso de exclusión e integración selectiva en el desarrollo que por sí mismo es distorsionante en tanto que se trata de priorizar la acumulación económica de una minoría sobre la acumulación social e integral de todos los sectores sociales del país para garantizar su sustentabilidad integral en el tiempo y en el espacio histórico (Campos, 1994).

Esta perspectiva de analizar la pobreza exige una nueva metodología de medición de la misma que supere las distorsiones simplistas e incompletas de la línea de la pobreza, de las necesidades básicas insatisfechas y del mismo método integrado de la medición de la pobreza, sugerido en la II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina, a través de la Declaración de Quito (1990).

Estrategia Operativa para la Superación de la Pobreza Rural

Las transformaciones estructurales, económicas y políticas ocurridas en el Paraguay a partir del 3 de febrero de 1989, han representado el inicio de un proceso de transición hacia el fortalecimiento y consolidación de la democracia. Todas estas transformaciones económicas y políticas facilitaron un proceso de

cambio social, creando conciencia en la ciudadanía de la necesidad de introducir reformas y transformaciones profundas para facilitar la adopción de políticas que permitan lograr el desarrollo sustentable y la eficiencia en la lucha contra la pobreza rural como raíz de la pobreza general de la nación. En efecto, la pobreza de la ciudad, que se manifiesta en los bolsones marginales y en la expansión del mercado informal de trabajo, es el resultado del proceso de descomposición, diferenciación y desarticulación campesina (Campos, 1986, 1987, 1994, 1995; UEP, 1994).

El Gobierno Nacional ha establecido la **Economía Social de Mercado** como marco para su modelo de desarrollo. De esta manera, implementó un proceso de remoción de restricciones de carácter económico-financiero, productivo, fiscal y jurídico, consciente de su responsabilidad política de atender a todos los sectores de la población, especialmente a los más débiles, para conseguir impulsar un proceso de desarrollo sustentable con equidad.

En este contexto, el Ministerio de Agricultura y Ganadería reconoce la necesidad de replantear el modelo de desarrollo rural que estuvo vigente hasta el año 1989, debido a que el mismo no ha contemplado los aspectos ambientales y, al mismo tiempo, al campesinado como verdadero sujeto protagonista de su propio desarrollo. Para operacionalizar dicho nuevo enfoque de desarrollo sustentable asume como estrategia la implementación de **políticas diferenciadas**, que otorgan prioridad a los pequeños productores campesinos, las mujeres productoras y los jóvenes (MAG, 1991, 1992; UEP, 1994; MAG/IICA, 1995).

En este marco estratégico de las políticas diferenciadas, el MAG incorporó la perspectiva de equidad de géneros, grupos de edades, grupos étnicos y la sustentabilidad integral. Al mismo tiempo, incorporó la perspectiva sistémica de desarrollo, asumiendo la estrategia de fortalecimiento del sistema de producción campesino como sistema diversificado y sustentable para transformarlo en un sistema más competitivo y eficiente en proceso de integración vertical y horizontal, a través de sus organizaciones. Sólo de esta manera, se planteaba superar la situación de las deseconomías de escalas que actúa como el virus social de la desarticulación, descomposición y pauperización campesina, por economías de escalas, a través de sus organizaciones autogestionarias (Campos, 1994b).

Como operacionalización de esta estrategia de políticas diferenciadas se plantea la implementación de proyectos de desarrollo. Así se inició el Proyecto de Crédito de la Región Nororiental, financiado por el FIDA. Igualmente, el Proyecto de Consolidación de Colonias, financiado por el BID. En este momento están en negociación el Proyecto de Desarrollo de Itapúa Norte y Alto Paraná Sur con el Banco Mundial, el Proyecto de Desarrollo Agrícola del SUR o DERMASUR con el JICA, el Proyecto de Modernización del MAG con el BID y el Proyecto de Desarrollo Campesino para toda la Región Oriental con FIDA/FAO.

La estrategia operativa de estos proyectos de desarrollo campesino integral y sustentable articula su accionar en la promoción, el fortalecimiento y la consolidación de organizaciones autogestionarias campesinas y cooperativas rurales en el marco de un modelo endógeno, integral y sistémico para ganar espacio y poder de negociación y concertación para sus intereses sectoriales. De esta manera, el accionar de estas organizaciones para que sean eficientes en su lucha contra la pobreza rural, debe basarse en dos pilares conceptuales y estratégicos que son: el enfoque de equidad de género y el de sustentabilidad.

Por otro lado, los proyectos tratan de garantizar la eficiencia y competitividad de estas organizaciones a través de una capacitación y profesionalización permanente de los miembros, líderes y técnicos(as) de las organizaciones autogestionarias y de las instituciones ejecutoras, OGs y ONGs involucradas en la facilitación y catalización de los procesos organizativos autogestionarios de desarrollo. De esta forma, se plantea el fortalecimiento de las organizaciones y de las instituciones ejecutoras a través de la capacitación en acción y el aprendizaje experiencial en el marco de la implementación de la gerencia participativa y calidad total (Toms O., 1993) y excelencia integral de las mismas instituciones y organizaciones en el proceso de ejecución de sus planes, programas y proyectos de desarrollo.

Con esto, se plantea como estrategia la reactivación campesina, a través de un proceso de reconversión mental e integral. Esta reconversión se plantea en base al accionar articulado de dos motores del desarrollo campesino integral y sustentable, endógeno y autogestionario, que constituyen el **fortalecimiento organizativo y la capacitación permanente** para incentivar procesos de integración vertical y horizontal y así ganar espacios y poder de negociación y concertación con los otros sectores sociales productivos del país.

Principales Dimensiones de la Pobreza Rural

Entre 1960 y 1990, la estructura rural del país sufrió un proceso de transformación hacia la modernización en el marco de un modelo de desarrollo rural desde arriba y desde afuera (Rivarola, 1982; Campos y Palau, 1980; Campos, 1982, 1986, 1987, 1991 y 1993). En décadas anteriores, existía en el campo paraguayo una relativa homogeneidad dentro de un proceso de diferenciación social el cual era, esencialmente, impulsado por la dinámica sociodemográfica y la poca accesibilidad a la tierra (Campos, 1986, 1987, 1993).

Con la modernización, se inició una acelerada diferenciación social que se manifestó en un proceso complejo de descomposición campesina y pauperización rural. Entonces, la estructura rural del país pasó de una relativa homogeneidad, caracterizada por una estructura bimodal, a una heterogeneidad caracterizada por

una estructura multimodal. La estructura bimodal consistía en la predominancia de la concentración de capital y tierra en un polo y en la concentración de fuerza de trabajo y tecnología tradicional en el otro polo del complejo latifundio-minifundio (Campos, 1991).

Precisamente, esta estructura bimodal fue transformada en multimodal a través del proceso de modernización articulado en la producción del monocultivo de algodón, soja, caña dulce y tabaco con los programas y proyectos implementados (Rivarola, 1982; Campos y Palau, 1980; Campos, 1991, 1993). De esta manera, a través de estos programas y proyectos se inició y se agudizó la acelerada diferenciación social y descomposición campesina, provocando un proceso de semiproletarización. Este proceso complejo hizo que la relativa homogeneidad de los pequeños agricultores se rompiera en una heterogeneidad estructural al interior mismo de los pequeños productores campesinos (García, 1981; Campos, 1986, 1991).

Antes de los años 50, la mayor parte de los pequeños productores eran campesinos acomodados o *mborihahu rybata*, los que también son denominados campesinos medios por Galeano (1972), Fogel y Galeano (1978) y Rivarola (1982). Justamente, es en esta masa mayoritaria de campesinos donde repercutió más fuertemente el impacto de la descomposición social, generándose en este sector un proceso de pauperización y desarticulación (Campos, 1991).

Con el cierre de la frontera agrícola capitalista en 1983, a través del cual la estructura de la tenencia de la tierra significó un obstáculo para las potencialidades del desarrollo campesino, se inició la crisis. Esta crisis se manifiesta en la lucha de los campesinos, a través de sus organizaciones, por un pedazo de tierra para garantizar la subsistencia. En 1989, con la apertura democrática, este proceso de lucha se hizo efectivo con la invasión de tierras y la colonización masiva. Se tiene, en el momento, 122 nuevos asentamientos, afectando a 375.424 hectáreas y distribuidas entre 25.113 lotes para dicha cantidad de familias campesinas (Amarilla, 1995b). La distribución de estos lotes se operacionaliza en mayor cantidad en los departamentos de San Pedro (26%), Canindeyú (16%), Caaguazú (15%), Alto Paraná (14%), Caazapá (6%) e Itapúa (6%). Precisamente, las áreas de San Pedro, Canindeyú y Caaguazú son consideradas como una de las más candentes en el proceso de desencadenamiento de la crisis campesina. Esta se agudizó con la crisis del algodón en el mercado internacional y el mismo mercado nacional articulado con industrias ineficientes acostumbradas a asegurar el proceso de capitalización en base al subsidio del Estado, a través de diferentes mecanismos financieros.

Este proceso se manifestó a la luz pública provocado por las políticas de reajuste estructural iniciadas por la administración de la transición democrática y la actual administración del gobierno nacional. Por lo tanto, la pauperización rural se agudiza con la agudización de la problemática campesina a raíz de los efectos recesivos de los programas de ajuste. Con esta política, el Gobierno se vio

obligado a reducir los gastos sociales y priorizar la generación de divisas para el pago de la deuda externa de modo de establecer un ordenamiento y una racionalidad de las cuentas nacionales (Amarilla, 1995).

Los efectos y resultados de esta crisis campesina en proceso de agudización y deterioro en la economía nacional son bien palpables. En efecto, en el campo se tiene el desarraigo, la subasalarización, la semiproletarización y la migración campo-ciudad. En la ciudad, se tiene la extensión de la pobreza rural en los bolsones marginales y en la expansión del mercado informal y el mercado incremento de la economía encubierta, ilegal, subterránea con la corrupción generalizada, el narcodólar, el contrabando y el incremento de la delincuencia. De esta manera, la pobreza rural se manifiesta como la hija bastarda de la modernización desde arriba y desde afuera.

Las consecuencias más negativas a nivel de la economía campesina que repercuten directamente en la economía nacional, son la pérdida de la diversificación productiva, la vulnerabilidad alimentaria, la consiguiente asignación de divisas escasas a la importación de alimentos primarios y el deterioro del medio ambiente y de sistemas socioecológicos derivados, principalmente, de la especialización excesiva de la soja, el algodón y la ganadería, con prácticas agrícolas inadecuadas y una deforestación indiscriminada. De este modo, el proceso de la pauperización campesina articula sus aspectos críticos con problemas de extrema gravedad para el desarrollo sustentable integral de todos los sectores del país, afectando directamente el desenvolvimiento de la economía nacional (Amarilla, 1995).

Modalidades de Operacionalización de las Estrategias y Acciones de Superación de la Pobreza Rural

Las modalidades de operacionalización de las estrategias de políticas diferenciadas para superar la pobreza rural se articulan, fundamentalmente, a través de los proyectos de desarrollo campesino que están en implementación. En estos proyectos se trata de incorporar todas las perspectivas del marco teórico de referencia en forma aplicada y operativa.

De esta manera, estos proyectos buscan beneficiar a los pequeños productores campesinos, de los estratos más pobres, a través del fortalecimiento de sus organizaciones autogestionarias a las que se concibe como uno de los motores del desarrollo de la sociedad y la economía campesina juntamente con el otro motor de la capacitación y profesionalización permanente, a través de la capacitación en acción y el aprendizaje experiencial en el marco de la dinámica de la educación participativa (Jordán, 1989; IICA, 1990).

El objetivo general de todos los proyectos en implementación es consolidar y fortalecer los procesos organizativos autogestionarios y diversificar la estructura productiva y de ingreso del sector campesino.

La organización institucional de estos proyectos se plantea a través del liderazgo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que es el encargado de orientar y marcar las pautas del desarrollo rural. El Ministerio delega sus funciones de dirección, administración y coordinación de los proyectos a dos instituciones. Por un lado, a la Dirección de Coordinación y Administración de Proyectos (DINCAP), con los proyectos del BID, Banco Mundial y el JICA y, por otro, la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP) con el Proyecto del FIDA/FAO.

Los proyectos cuentan, básicamente, con los siguientes componentes; fortalecimiento organizativo, capacitación, generación y transferencia tecnológica y crédito, que son ejecutados por organismos gubernamentales del sistema MAG; complementados con la cooperación de las ONGs. Algunos proyectos tienen como ejecutores a instituciones gubernamentales fuera del sistema MAG; para las acciones especializadas como salud rural, educación formal y caminos.

Los instrumentos legales son las leyes de los convenios de préstamos con las instituciones financieras internacionales en el marco de la nueva Constitución Nacional de 1992. Esta se enmarca dentro de un modelo democrático participativo. El Paraguay es una República Unitaria Descentralizada, organizada en un gobierno central, gobiernos regionales o departamentales y gobiernos locales o municipales.

Las modalidades de incorporación de la participación es a través de la promoción, del fortalecimiento y de la consolidación de las organizaciones autogestionarias de los(as) pequeños(as) productores(as) campesinos(as). Este fortalecimiento se hace a través de programas integrales (capacitación, producción, generación y transferencia tecnológica y crédito) diferenciadas que faciliten su transformación en organizaciones cada vez más eficientes y competitivas.

En este proceso de fortalecimiento organizativo, las instituciones ejecutoras, OGs y ONGs, deben ser simplemente instancias facilitadoras y catalizadoras de procesos organizativos autogestionarios, enmarcando su accionar dentro del enfoque de la gerencia participativa y liberadora del desarrollo rural sustentable. De esta manera, se plantea transformar a las instituciones públicas en empresas públicas eficientes y competitivas al igual que las privadas. Al mismo tiempo, se apoya la modernización y reestructuración de las instituciones del Estado, específicamente del MAG, apoyando un proceso de privatización con participación protagónica de las instituciones públicas y privadas, involucradas en el desarrollo rural y de las mismas organizaciones autogestionarias, campesinas y cooperativas.

Los mecanismos de coordinación interinstitucional se articulan en torno a la elaboración participativa de la planificación operativa anual estratégica. Esta Planificación Operativa Anual Participativa (POA) se retroalimenta a través de los diagnósticos participativos y de la planificación participativa de las mismas organizaciones en los diferentes niveles, familiar, comités y organización global comunitaria, distrital o regional. A través de estos diagnósticos y planificaciones estratégicas las organizaciones identifican y organizan sus demandas para la implementación de sus planes, programas y proyectos de desarrollo. En base a estas demandas identificadas y organizadas, las instituciones, a su vez, identifican las demandas tácticas o inmediatas y las demandas estratégicas o estructurales de mediano y largo alcance para organizar las ofertas institucionales en una dinámica de coordinación interinstitucional.

La coordinación interinstitucional se estructura y se acciona en base al proceso de conformación, fortalecimiento y consolidación de equipos técnicos de excelencia a nivel local, distrital y regional. La conformación de los equipos técnicos debe ser fundamentalmente intrainstitucional, interinstitucional, multidisciplinar e interdisciplinar. Es a este nivel de la formación y fortalecimiento de equipos técnicos para la ejecución de planes estratégicos donde se empiezan a cristalizar el relacionamiento y la coordinación de OGs y ONGs articulados por los mismos objetivos y embarcados en la consecución de las mismas metas con las mismas estrategias operativas para superar el flagelo de la pobreza campesina.

En este contexto, la coordinación entre las OGs y ONGs, entre un nuevo perfil del Estado facilitador y un nuevo perfil de sociedad civil participativa, se articula la coordinación en la elaboración, ejecución y evaluación de la planificación anual estratégica en forma participativa con los mismos actores sociales, protagonistas de su propio desarrollo a través de sus organizaciones autogestionarias. La asignación de los recursos es de acuerdo a las propuestas técnicas presentadas y enmarcadas en el POA de las instituciones ejecutoras, tanto OGs como ONGs.

Articulación de los Programas Sociales y Programas Productivos

La articulación de los programas sociales y productivos se cristaliza mediante las políticas diferenciadas operacionalizadas a través de los proyectos de desarrollo en implementación y en proceso de negociación. Esta articulación se acciona a nivel del MAG, que intenta profundizar la experiencia de mayor protagonismo de los gobiernos regionales o departamentales y de los gobiernos locales o municipales en la implementación de los planes, programas y proyectos regionales y distritales.

En este contexto, se trata de imprimir, a través de los proyectos en ejecución, una dinámica circular y envolvente. En efecto, la Dirección de Investigación Agrícola (DIA-MAG), por ejemplo, está en un proceso de identificación de poblaciones metas con sus demandas tecnológicas de acuerdo a regiones según ecosistemas diferenciados en base al cual poder organizar las ofertas institucionales para apoyar a las organizaciones para ser más eficientes y competitivas. En base a estas poblaciones metas con sus demandas identificadas se organizan el rescate, la generación y la recreación de tecnologías apropiadas con un mecanismo y sistema de transferencia participativa.

Finalmente, la articulación entre los programas sociales y productivos se está desarrollando con la aplicación del enfoque de la gerencia participativa que focaliza las acciones institucionales de facilitación y catalización del desarrollo autogestionario, centrándose en las demandas tácticas y estratégicas de las poblaciones metas.

Lastimosamente, todo este proceso es relativamente incipiente y novedoso para las mismas instituciones públicas y privadas y, por eso mismo, aún tiene relativamente pocos logros demostrables y tangibles. Esto último se enfatiza, aún cuando es importante reconocer que se están produciendo cambios acelerados tanto a nivel de las instituciones como de las mismas organizaciones que ya están demostrando mayor eficiencia y competitividad. Esto es meritorio, teniendo en cuenta la situación de las instituciones que en la generación y transferencia de tecnología es escasa, deficiente y descoordinada de cara a unas organizaciones campesinas y cooperativas rurales igualmente débiles y con todavía escasa cobertura (Nikiphoroff, 1994) en incipiente proceso de fortalecimiento y consolidación integral.

Principales Acciones de las Instituciones del PROCODER en el Marco de los Planes de la Lucha contra la Pobreza Rural

El PROCODER, como institución de desarrollo rural regional, debería plantearse dos objetivos fundamentales que podrían traducirse en estrategias de acción complementarias con todas las instituciones miembros. En primer lugar, plantearse el objetivo de sistematizar las experiencias regionales y facilitar el intercambio horizontal en cuanto a planes, programas y proyectos de desarrollo en la lucha contra la pobreza rural. En segundo lugar, plantearse el objetivo de facilitar acciones conjuntas articuladas en un plan, un programa y un proyecto regional de mediano plazo, medible en sus impactos económicos, sociales, culturales, gremiales y ecológicos sobre los(as) pequeños(as) productores(as) campesinos(as).

De acuerdo a estos dos objetivos, el PROCODER con sus instituciones miembros debería plantearse, fundamentalmente, la operacionalización de dos estrategias. Primero, concentrarse en la estrategia de sistematizar mecanismos concretos de operacionalización de políticas diferenciadas, generación y transferencia de tecnología apropiada, producción diversificada con agricultura sustentable con fortalecimiento institucional y organizativo. En segundo lugar, debería focalizar su acción en el marco de un Proyecto Regional de Desarrollo Integral, sustentable y autogestionario en donde se esté ya aplicando las experiencias exitosas y las lecciones aprendidas, sistematizadas y desarrolladas con metodología participativa para hacer más eficiente la lucha contra la pobreza a nivel regional del Cono Sur del continente.

Conclusiones y Recomendaciones

De todo lo analizado en el marco de la experiencia del Paraguay, lo que se puede concluir es la necesidad de una reconceptualización de la pobreza dentro de una perspectiva más dinámica e histórica y la misma concepción y estrategia del desarrollo rural como integral, integrado, endógeno, sistémico, sustentable y autogestionario.

Al mismo tiempo, es importante en el marco de esta conceptualización de la pobreza, enmarcar la estrategia de la lucha por superarla dentro de la perspectiva de equidad de géneros, grupos de edades, grupos étnicos y sustentabilidad integral.

Todo esto implica que hoy más que nunca, es actual el debate del desarrollo sustentable para entender mejor las raíces históricas de la pobreza a través de procesos de diferenciación social, descomposición, desarticulación y pauperización campesina.

A la luz de este nuevo enfoque de desarrollo rural y esta nueva reconceptualización de la pobreza, para revertir el proceso de pauperización se necesita una estrategia regional de la aplicación operativa de las políticas diferenciadas. Al mismo tiempo, se necesita fortalecer a las instituciones de desarrollo para cumplir con más eficiencia y competitividad su función de instancia de facilitación y catalización de procesos organizativos autogestionarios. Para esto, es importante suministrar a las instituciones medios, canales y herramientas para gerenciar el desarrollo rural.

Por otro lado, se necesita una profunda reestructuración y modernización de nuestras instituciones públicas y privadas, para impulsar procesos endógenos y autogestionarios de desarrollo acompañado por un proceso de capacitación y profesionalización para la excelencia de servicios de los técnicos y técnicas involucrados(as) al interior de las instituciones y de las mismas organizaciones.

En el corazón de esta reestructuración institucional deben anidarse los intereses y las demandas tácticas y estratégicas de los sectores sociales.

En tanto que las instituciones funcionen como facilitadoras, en forma descentralizada con eficiencia y competitividad, las organizaciones autogestionarias, cualquiera sea el modelo de sus estructuras, se fortalecerán y ganarán más espacio de participación y mayor capacidad de negociación y concertación por sus intereses sectoriales. Para que suceda esto, es importante que las instituciones de desarrollo faciliten la activación de los dos motores del desarrollo integral, sustentable y autogestionario, que son, el fortalecimiento organizativo en todas las instancias de participación (familiar, vecinal, comunitaria, distrital y regional) y en todas las dimensiones (económica, social, gremial y ecológica).

Las principales recomendaciones que se pueden desprender de este trabajo son:

- a. La necesidad de una reestructuración y redefinición del PROCODER en el marco de esta reconceptualización de la pobreza rural y el nuevo enfoque de desarrollo integral, endógeno, sistémico, sustentable y autogestionario con equidad de género, grupos de edades, grupos étnicos y sustentabilidad integral.
- b. La urgencia de estimular, desde el PROCODER, la implementación de alternativas innovadoras basadas en la sistematización de experiencias exitosas y lecciones aprendidas a través de un intercambio horizontal, para así acelerar el proceso de reestructuración y modernización de nuestras instituciones de desarrollo rural.
- c. La importancia de diseñar, elaborar y ejecutar en forma participativa un proyecto regional estratégico para revertir el proceso de pauperización rural de los pequeños productores campesinos con quienes trabajan los miembros de PROCODER de países con realidades y problemas similares, como espacio de experimentación piloto de los logros sistematizadores, desarrollados y mejorados de los países de la región en desarrollo rural sustentable.

Referencias Bibliográficas

Amarilla, Joel

- 1995 La crisis campesina y la política agraria. IBR, Gabinete Técnico.
- 1995b Desarrollo Rural Sostenible. IBR en AMG/IICA, Seminario Taller "Futuro de la Asistencia Técnica del IICA en el Paraguay". Asunción, 9 de marzo.

Campos, Daniel

- 1982 Diferenciación Social y Lucha por la Tierra en el Marco de las Políticas Públicas y la Colonización de los Departamentos de Alto Paraná y Canindeyú. BPD. Asunción.
- 1985 New Type of Urban-Rural Relationship: New Patterns of Urbanization in Paraguay. Artículo presentado en el XIIIth Congree of European Rural Sociology Association, en abril de 1986. Originalmente, fue presentado en el Seminar on Human Ecology, del Departamento de Sociología de la Universidad de Wisconsin, Madison, Estados Unidos.
- 1986 Socio Economic Changes and Capitalist Agricultural Expansion: A Theoretical, Historical and Analytical Model for the Paraguayan Case. Tesis correspondiente al Master en Sociología Rural, de la Universidad de Wisconsin, Madison, Estados Unidos.
- 1987 White Gold Producers in Paraguay: Socio Economic Change and Technological Transformation through Cotton Production. Disertación de Phd, presentada en el Departamento de Sociología de la Universidad de Wisconsin, Madison, Estados Unidos.
- 1990 El Movimiento Campesino ante la Crisis y la Nueva Coyuntura: Stronismo sin Stroessner o Transición Democrática. SER, Asunción. Ponencia presentada en el Seminario Internacional en Notre Dame sobre Transición Democrática en el Paraguay.
- 1992 Diagnóstico Participativo de las Organizaciones Comunitarias en el Marco del Proyecto Eje Norte (inf. de discusión). Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Asunción, 7Op.

- 1991 Perfil del Pequeño Productor Campesino en el Paraguay. IICA, Asunción.
- 1994. Intereses y las Limitaciones del Sector Agropecuario frente al MERCOSUR: el Caso Paraguayo. SER, Asunción.
- 1994. Estudio de la Mayor Incidencia de Pobreza en las Areas Rurales Departamentales y Distritales SER, Asunción.
- 1993. Estudio de Evaluación Expost del Proyecto de Desarrollo Rural Integrado de Eje Norte DINCAP/SER. Asunción.
- 1995 Estudio de las Areas Rurales Departamentales con Mayor Incidencia de Pobreza, según el Método de las Necesidades Básicas. SER, Asunción.

Campos, Daniel (Organizador)

- 1991 Las Organizaciones Campesinas de la Década del 80: sus Respuestas ante la Crisis. CIPAE, Asunción.

Campos D., Gil de Muro, J., Gómez E.

- 1988 Estudio y Evaluación Intermedia de los Proyectos de Caazapá y Eje Norte. IICA/ONCAP, Asunción.

Campos D. y Palau, T.

- 1980 Formas de Organización Campesina: El Caso del Migración Brasileira al Alto Paraná y su Impacto Económico y Social. CIPAE, Asunción.

Chiriboga, M. y Plaza, O.

- 1989 Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. San José, Costa Rica, p. 76.

Fogel, R. y Galeano, L.

- 1978 Capas Rurales y Cooperativas en el Paraguay. CPES. Asunción.

Galeano, L.

- 1971 Unidades Productivas Agropecuarias y Estructura de Poder en el Paraguay. Revista Paraguaya de Sociología, N°23. Enero-abril. CPES. Asunción.

García, A.

- 1981 El Minifundio en el Proceso Agrario del Paraguay, Hacia un Nuevo Proyecto de Desarrollo Rural. Revista Paraguaya de Sociología, N° 52. Septiembre-diciembre. CPES, Asunción.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

- 1988 Estrategia para Fortalecer la Participación de la Economía Campesina en la Reactivación y Desarrollo del Sector Agropecuario. San José, Costa Rica. 83 p.

- 1990 Seminario Taller: Capacitación Campesina con Metodologías Participativas en la Región Andina. Colombia.

Jordán, Fausto (Compilador)

- 1989 Capacitación y Participación Campesina. San José, Costa Rica.

Ministerio de Agricultura y Ganadería

- 1981 Lineamientos de la Política Agraria. Consejo de Desarrollo Rural. MAG. Asunción.

- 1992 Hacia un Desarrollo Rural Sostenible: Aspectos Relevantes para el Sector Agropecuario y Forestal. Asunción, Paraguay.

MAG/IICA

- 1995 Seminario Taller: Futuro de la Asistencia Técnica del IICA en el Paraguay. Asunción, Paraguay.

Rivarola, D.

- 1982 Estado, Modernización Agrícola y Diferenciación Campesina en el Paraguay. En Rivarola, Estado, Campesinos y Modernización. CPES, Asunción.

Nikiphoroff, Basilio

- 1994 El Subdesarrollo Rural Paraguayo; La Problemática Algodonera. Intercontinental Editora. Asunción, Paraguay.

ESTRATEGIAS PARA EL COMBATE CONTRA LA POBREZA RURAL EN URUGUAY

Junta Nacional de la Granja - JUNAGRA.

Introducción

La situación social de la familia y, en particular, de la infancia y la mujer, ha alcanzado en las últimas décadas, grados de deterioro desconocido para el Uruguay hasta el presente.

De una población total de aproximadamente tres millones de habitantes, alrededor del 25% se encuentra en condiciones de pobreza y el 12% se haya en condiciones de extrema pobreza. En cifras, esto significa que existen más de 740.000 personas que viven en situación de pobreza y más de 350.000 personas en indigencia.

Considerando los indicadores de necesidades básicas insatisfechas, desarrollados por la CEPAL y la DGEC a finales de la década del ochenta, se constata que en el área urbana nacional los hogares pobres son, en promedio, el 26% del total de hogares particulares y que en el área rural la pobreza alcanza al 41% de los hogares.

Como en la mayoría de los países latinoamericanos, en Uruguay se han implementado, en los últimos años, programas de combate contra la pobreza con recursos externos y la asistencia del Fondo para el Desarrollo de las Naciones Unidas. Estos programas consisten, fundamentalmente, en el manejo de un Fondo de Inversión de Emergencia Social, destinado a atender a los grupos sociales carenciados de manera integral, participativa y descentralizada mediante la institucionalización de nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad civil.

Respecto a la pobreza rural, también se ha constatado un marcado avance en los últimos años. Mientras a finales del 60 se estimaba que el 31% de los habitantes rurales vivía en condiciones de pobreza, en 1985, la pobreza alcanzaba a casi la mitad (49,7%) de la población rural.

Ante esa situación, el Estado ha desarrollado actividades orientadas a crear instrumentos que faciliten una acción institucionalizada. Para ello ha implementado el Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor

Agropecuario (PRONAPPA), financiado con fondos del FIDA. Para el subsector de pequeños productores, el objetivo del Programa es la reconversión y modernización de sus empresas para que alcancen condiciones de autosostenibilidad y un consecuente incremento de sus ingresos a largo plazo. En el caso de los asalariados y mujeres rurales, el programa propone la generación de puestos alternativos de empleo local y acciones tendientes a aliviar la situación de pobreza. Para los jóvenes rurales, el programa pretende crear incentivos económicos y educativos para que permanezcan desarrollando actividades productivas en el medio rural.

La Pobreza a Nivel Urbano y Rural

El estudio realizado por la CEPAL en 1989, señala que la pobreza se extiende, en el área urbana, entre valores que van desde un 18% hasta un 38% de los hogares con un promedio de 26%; mientras que en el área rural del país, los niveles de pobreza se sitúan entre el 25% y el 63% de los hogares con un promedio de 41%.

En el área rural, las carencias más frecuentes son de servicio sanitario y de vivienda.

Para los efectos de focalización de las políticas, es importante determinar la concentración de los asentamientos pobres y las carencias críticas. Los diferentes tamaños de las áreas rurales de cada Departamento determinarían la concentración e importancia relativa de los fenómenos de NBI en lo que respecta a la cantidad absoluta de hogares a atender. Dado que coincide la importancia de las áreas en lo que respecta a sus carencias, ya sea que se tomen porcentajes o valores absolutos de hogares, se pueden tomar priorizaciones geográficas en la implementación de las políticas.

Considerando el total de los hogares con NBI, a partir del citado estudio los Departamentos con mayor pobreza a nivel del área rural son: Rivera, Cerro Largo, Tacuarembó, Salto, Canelones y San José.

Marco Conceptual y Estratégico para el Combate de la Pobreza

La pobreza en el Uruguay puede caracterizarse como un proceso de deterioro relativamente reciente- si se considera la prosperidad de los años cincuenta- de las condiciones materiales de vida de importantes grupos de la población. Esta característica es importante tenerla en cuenta en el diseño de políticas, ya que

la naturaleza relativamente reciente y el origen en la carencia de ingresos adecuados, no ha permitido consolidar masivamente la "cultura" de la pobreza y, por tanto, se puede esperar respuestas en la implementación de programas participativos para superar las condiciones de pobreza.

Desde la reinstauración del Estado democrático, se han invertido importantes sumas en el gasto social, así lo señalaba el informe del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a finales de los años ochenta. Sin embargo, los indicadores de progreso social evidencian un fuerte deterioro con respecto a otras décadas. Esta constatación ha llevado al análisis de las causas que impiden enfrentar las condiciones de pobreza a partir de las políticas sectoriales de desarrollo social.

La primera constatación señala que la superación de la pobreza no está solamente asociada a la consolidación de la capacidad de crecimiento y de generación de la riqueza, aunque resulta imposible superar la pobreza en un contexto en el que el país no recupera de manera efectiva su capacidad de crecimiento económico. Es, sin embargo, imprescindible, encarar de manera consciente y deliberada, las estrategias conducentes a mejorar las condiciones materiales de vida de los sectores afectados por situaciones de pobreza.

No es correcto plantear la separación entre desarrollo económico y desarrollo social, sino que es necesario armonizar ambos conceptos en procura de una estrategia de política social que deje de lado el manejo tradicional de abordaje sectorial de las políticas sociales para dar paso a un enfoque integral de la problemática de la pobreza. La integralidad significa interconectar acciones en los campos de la vivienda, la salud, la alimentación, la educación, el empleo, la generación de ingresos y significa, así mismo, interconectar respuestas orientadas a enfrentar situaciones específicas de urgencia con propuestas de carácter estructural que se orienten hacia las causas profundas que producen y reproducen la pobreza.

La formulación de políticas para el combate de la pobreza a nivel nacional ha sido encarada a partir de 1986 y consolidada, posteriormente, por las sucesivas administraciones del Estado-priorizando dos grandes áreas temáticas: la reducción del desempleo a través de la creación de empleos productivos en un contexto de crecimiento económico y la implementación de medidas destinadas a satisfacer las necesidades básicas por parte de toda la población, poniendo énfasis en la atención de situaciones de urgencia social.

La línea de acción definida implica lograr un aumento importante en la eficiencia de la masa de recursos que asigna el Estado al tratamiento de la pobreza - sin aumentar necesariamente la asignación de recursos - a través del aumento de la selectividad de acciones y una doble labor de planificación y coordinación de medios:

- i. En el nivel estatal, con los organismos sectoriales que poseen competencia y actúan en relación con los grupos en situación de pobreza.
- ii. En los niveles regional y local, con la comunidad organizada y las unidades ejecutoras locales que desarrollan estas acciones.

De esta manera, el Estado, mediante la cooperación técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a través del Proyecto Regional "Pobreza Crítica", se encuentra desarrollando el proyecto "Políticas Públicas y Desarrollo Social" y ha puesto en ejecución el Proyecto de Inversión Social (PRIS), como parte del programa FISE (Fondo de Inversión para la Emergencia Social).

Las actividades derivadas del proyecto procuran consolidar un marco institucional y de gestión para el abordaje integral de la pobreza, por medio de programas dirigidos específicamente a la población afectada y articulados con el conjunto de las políticas sociales. Se procura, con ello, incrementar la eficiencia y eficacia del gasto público social y estimular la organización y participación comunitaria.

Los objetivos del proyecto son: fortalecer la capacidad para diagnosticar permanentemente las situaciones de pobreza en el contexto del desarrollo social y utilizar eficientemente el gasto público, así como también, establecer una red de información y apoyo técnico a la formulación, ejecución y evaluación de programas de políticas sociales con base en grupos de trabajo comunitario.

Pobreza Rural

A principio de los años 60, la pobreza afectaba el 31% de la población rural dispersa y la concentrada en centros urbanos con menos de 1.000 habitantes. Los pobres rurales se agrupaban en tres categorías diferentes, no sólo por su ubicación geográfica o por su integración al proceso productivo sino también porque en cada una de ellas era distinta la causa generadora de la pobreza. Por orden decreciente de importancia, esos grupos sociales eran los pequeños productores minifundistas, los peones rurales y la población de los "rancheros".

Según estimaciones recientes (FIDA/MGAP, 1992), la pobreza rural, medida en el concepto de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), afectaba en 1985 a 201.427 personas lo que correspondía a 49,7% de la población rural del país.

Los pobres rurales en el Uruguay se encuentran dispersos en todo el territorio nacional, pero se concentran mayoritariamente en los Departamentos del sur, cercanos a Montevideo (Canelones, San José y Florida), en los fronterizos o

cercanos a la frontera con Brasil (Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo y Artigas) y sobre el litoral del Río Uruguay (Salto y Paysandú).

El Departamento de Canelones concentra el 20,1% de la población rural del país con Necesidades Básicas Insatisfechas. Este predominio se mantiene si se divide la población considerando aquellas familias cuyos jefes son productores y aquellas cuyos jefes son asalariados. Entre los Departamentos ganaderos, Cerro Largo, Tacuarembó y Rivera, también se presentan altos índices de pobreza y concentran entre el 6,7% y el 7,1% de los pobres rurales. Estos Departamentos presentan proporciones similares de población con NBI tanto entre asalariados como entre los productores.

Las investigaciones más recientes en torno a la pobreza rural fueron realizadas por el MGAP y el FIDA, a través de la "Encuesta Socio-Económica a Productores y Asalariados Agropecuarios" en 1992.

La misma se aplicó sobre unidades productivas menores de 200 há. y para la estimación de la pobreza se estableció una línea de pobreza (ingreso familiar anual de US\$3.200), de acuerdo a la metodología de la CEPAL y se definió como pobres a las familias que durante el periodo julio/91-julio/92 obtuvieron ingresos, por todos los conceptos, inferior a US\$ 3.200. En base en ese criterio, se concluyó que el 43% de las familias de asalariados y el 41,5% de los hogares de pequeños productores, eran pobres. En conjunto, esos dos grupos totalizaron aproximadamente 151 mil personas, lo que representa el 43,6% de la población rural.

En términos regionales, la encuesta señala que:

- i. Canelones presenta la peor situación en términos de concentración de pobres, debido a la extendida presencia de pequeños horticultores tradicionales. En este Departamento se encuentran 4.352 familias rurales en condiciones de pobreza, lo cual representa una cuarta parte de las familias de pequeños productores pobres.
- ii. En el norte del país, 3.292 familias de pequeños ganaderos obtienen ingresos insuficientes.
- iii. En el litoral este y en la región este del país, se observa una situación intermedia, en términos de concentración de pobreza. Se identificaron en estas dos regiones 2.984 y 2.708 hogares de pequeños productores respectivamente, con ingresos anuales inferiores a la línea de pobreza.
- iv. Finalmente, la región de la Cuenca Lechera es la que presentó la menor concentración de familias de pequeños productores con ingresos inferiores a la línea de pobreza; 1.670 familias.

La referida encuesta identificó, además, que de acuerdo a la especialización productiva de los establecimientos, poco más de la mitad de las familias pobres se encuentran en los predios ganaderos y el 21% en predios hortícolas. Los productores lecheros se encuentran en una situación significativamente mejor; sólo 1.260 predios no tenían ingresos anuales superiores a la línea de la pobreza, lo que corresponde a 7% de las familias de productores pobres.

Marco Conceptual y Estratégico de las Acciones de Superación de la Pobreza Rural

La acentuación de la pobreza rural en el país está fuertemente relacionada con la alta tasa de migración y desaparición de explotaciones pequeñas. Entre las causas que explican este proceso en el país, se debe señalar la disminución de las oportunidades de empleo permanente como resultado de la reducción de la agricultura familiar practicada por los pequeños productores. Si se consideran como explotaciones de carácter familiar a las que se realizan en predios menores de 100 has. se constata que a partir de la década del 60, estos predios comienzan a disminuir, acentuándose su desaparición en los años ochenta, cuando en el plazo de cinco años se perdió el 23% de las explotaciones pequeñas.

Los resultados de las investigaciones realizadas en los años 1962 (CLAEH-CINAM), en 1970 (DIEA-MGAP) y recientemente, por FIDA-MGAP, en 1992, permiten presumir que la pobreza rural está explicando la evolución negativa de los pequeños productores a partir de 1956.

Es posible, entonces, plantear que las posibilidades de desarrollo de los grupos de población rural de menor ingreso deben, necesariamente, contemplar, paralelamente a los cambios tecnológicos y la reconversión de algunos aspectos productivos agropecuarios, la creación de un entorno que estimule la radicación de un tejido diferenciado de actividades rurales no agropecuarias que puedan garantizar opciones ocupacionales y nuevas fuentes de trabajo para los pobladores rurales sin tierra, las mujeres y los jóvenes.

Varias de estas actividades están ligadas a las actividades agropecuarias y pueden configurarse como pequeñas empresas de primera y segunda transformación. Otras pueden ser consideradas como actividades directamente relacionadas con la producción agropecuaria e imprescindibles para la realización de la misma. Otras pueden ser actividades de aprovechamiento artesanal o manufacturero de los productos agropecuarios y otras pueden calificarse como actividades nuevas que pueden desarrollarse para prestar servicios no necesariamente ligados a la actividad agropecuaria, como es el caso de los herreros o las artesanías específicas o artísticas.

Los lineamientos para la estrategia de transformación de las actividades de los pequeños productores y asalariados de bajos ingresos y que sirven de referencia para las acciones que impulsa el MGAP son los siguientes:

- i. El rubro que muestra mayor potencial para generar ingresos y empleos adecuados a las familias de pequeños productores, es la lechería, mientras que la situación más crítica a nivel de ingreso se encuentra en los pequeños ganaderos de carne. En estos casos, la reconversión consistiría en transformar estos pequeños ganaderos en productores lecheros, a través de crédito, asistencia técnica y la vinculación con la industria láctea.
- ii. En el segmento de pequeños productores granjeros se observa un número considerable que ha logrado ingresos adecuados, mediante un perfil tecnológico mejorado. La estrategia de transformación, en estos casos, sería promover un cambio tecnológico importante, mediante la introducción de tecnologías ya disponibles en el país. Esta iniciativa debería ser complementada con un proceso sostenido de asistencia técnica, organización de productores y vinculación con sistemas de empaque y agroindustrias de las propias organizaciones de productores o de terceros. Para ello, cobra gran relevancia la capacitación en gestión a todos los niveles.
- iii. En relación a los asalariados, el funcionamiento del mercado laboral podrá ser perfeccionado, en la medida que se intensifique su calificación y se facilite la organización de empresas de servicios a los productores, en las áreas más importantes del quehacer productivo.
- iv. Teniendo en cuenta la importancia del aporte económico de la mujer en el campo, la estrategia para superar la pobreza deberá contemplar la mejora de sus oportunidades ocupacionales.

Modalidades de Operación de las Estrategias y Acciones de Superación de la Pobreza Rural

El signo más elocuente de lo que han sido las políticas de ajuste aplicadas en latinoamérica- y en Uruguay- es la marginalidad de los mercados, de la pobreza rural y de la migración de importantes contingentes de productores rurales. Los modelos de apertura comercial y, por ende, la incesante búsqueda de la mejora de la competitividad encuentra a los pequeños productores granjeros sin capital, sin acceso a la tecnología y con un alto grado de incertidumbre respecto a su futuro.

La preocupación del Estado por esta situación dio lugar a delinear una estrategia para contemplar este numeroso sector social que consistió en aumentar la productividad y mejorar la eficiencia de los establecimientos granjeros mediante la incorporación de tecnología y la asistencia técnica predial. En el caso particular de los grupos sociales de emergencia, merecieron un tratamiento especial en el cual se contempló la diversificación productiva y las medidas de recuperación y mejor uso de los recursos naturales.

Estas acciones se concretaron a finales de los años setenta con la implantación del Plan Granjero, con el que se daba forma institucional, principalmente, a las políticas de promoción de las actividades hortifrutícolas, sostenidas en la asistencia y transferencia de tecnología y la información comercial (precios y mercados), fundamentalmente.

Para los sectores más marginados se implementó el plan llamado del Noreste de Canelones (NEC), región en la cual se concentraba el mayor contingente de pobladores en condiciones de pobreza. También, para ese fin se creó un espacio institucional al que se volcaron recursos estatales además de los privados (ONGs) ya existentes.

Al cabo de casi dos décadas, los resultados no fueron tan alentadores como se esperaba y, al igual que en el resto de la sociedad rural y urbana, se constataba, a finales de la década del ochenta, que la situación de los pobladores rurales del área granjera seguía deteriorándose.

En el año 1992, Canelones y San José, dos Departamentos de fuerte especialización granjera, se encontraban entre los seis más pobres del país y en especial Canelones, que reunía al 20% de los pobladores rurales pobres del país.

Nuevamente fue necesario replantear la estrategia, siendo que, además, la consolidación del MERCOSUR venía a agregar otros desafíos y más incertidumbre para la granja empobrecida.

Así como la transferencia de tecnología fue el sustituto de la extensión rural que se imponía como estrategia en los años sesenta, la reconversión productiva se transformó en la prioridad táctica para el combate de la pobreza, como una condición insoslayable para alcanzar el desarrollo rural.

Con el nuevo enfoque, de acuerdo al modelo de apertura económica, se plantea, a comienzo de los noventa, que la forma de recuperar a gran parte de los productores granjeros, consistía en proporcionarles condiciones para su inserción en el mercado y, especialmente, en el mercado externo.

Para ello, la reconversión debía plantearse en términos de diversificación productiva, nuevos productos, mayores volúmenes de producción, mayor productividad, mejora de la calidad, aumento de la eficiencia en el manejo

predial, en el manejo comercial y en la capacidad de organización de los productores para la colocación de los productos.

Los instrumentos para la reconversión de la granja requirieron de un espacio institucional adecuado y así, en 1990, se constituyó la JUNTA NACIONAL DE LA GRANJA (JUNAGRA).

Esta nueva institución debía administrar los fondos del Estado para cumplir con los objetivos de propender a mejorar la calidad de vida de los granjeros mediante la reconversión productiva de los mismos, reorientando la producción hacia nuevos mercados.

Los instrumentos que maneja la JUNAGRA, desde entonces, son: la transferencia de tecnología a nivel grupal; la promoción de los agrupamientos de productores en torno a rubros seleccionados; la investigación de mercados, la información de precios y oportunidades de mercado; la promoción de emprendimientos agroindustriales; la formulación de proyectos de inversión y proyectos productivos y la capacitación en gestión de empresas asociativas de pequeños productores. Brinda, también, el acompañamiento necesario a los grupos de productores en la gestión y concreción del crédito.

Este enfoque para el abordaje de la pobreza en el área granjera cuenta con la participación de las organizaciones de productores (especialmente los pequeños productores), las que forman parte del Consejo Directivo de la JUNAGRA.

Actualmente, y en parte por el corto periodo de funcionamiento de la JUNAGRA, no se ha evaluado el impacto que las acciones promovidas por la institución en el medio granjero, han tenido sobre las condiciones de vida de la familia granjera.

Corresponde, en este análisis, hacer las siguientes reflexiones:

- i. La reconversión productiva sigue siendo el mecanismo adecuado para enfrentar la marginalidad del mercado de numerosos productores granjeros. Dado que es impensable superar la pobreza sin crecimiento económico, parece irrefutable la necesidad de intensificar acciones para conseguir ese fin.

Sin embargo, para que la reconversión alcance el mayor número posible de productores, es necesario ampliar la perspectiva sobre los instrumentos que se utilizan. Así, la transferencia de tecnología no debe ser un propósito en sí misma, sino que se debe procurar el acceso a la tecnología como un recurso más del proceso productivo. En ese sentido, se debe analizar la disponibilidad de tecnología y la adecuación de las mismas, la validación y adaptación, el manejo predial como demostrativo, etc. La investigación de mercado debe dar paso a la acción agresiva de colocación de los productos en el mercado. Para

ello, quien tenga el mandato de guiar la reconversión productiva debería también tener los medios para acceder con éxito a los mercados.

Tampoco es posible lograr la reconversión si no hay disponibilidad y acceso al crédito. La ecuación de la reconversión es el acceso a la sumatoria de los factores capital, tecnología y mercado. No hay forma de cambiar la situación, si alguno de los factores no está presente.

- ii. Más allá del reconocimiento de la necesidad de la reconversión productiva como forma de aumentar los ingresos de la familia, ésta, por sí sola, no es suficiente para el combate de la pobreza. El sostenido deterioro de las condiciones de vida de gran número de granjeros (tal como lo señala la Encuesta MGAP FIDA) es un indicador de que el proceso no se está revirtiendo y de que es necesario encarar de manera más amplia o integral la situación. Especialmente, tratando de focalizar las acciones en los pobladores rurales y sus núcleos familiares (productores y trabajadores, hombres y mujeres, jóvenes de ambos sexos) en procura de detener el círculo vicioso de perpetuación de la pobreza, del cual es muy difícil escapar.

Sólo si se brindan oportunidades a todos los individuos y si se logra hacer que el medio granjero sea atractivo para el asentamiento familiar, entonces la lucha contra la pobreza y la migración podrá ver resultados positivos.

- iii. Es necesario encarar de manera consciente y deliberada, estrategias conducentes a mejorar las condiciones materiales de vida de los sectores afectados por situaciones de pobreza.

En ese sentido, es posible partir de los mapas de pobreza que se han delineado en recientes investigaciones en el país, para focalizar las estrategias sobre grupos objetivo, opacando los esfuerzos generales en beneficio de las acciones sobre grupos comunitarios localizados.

La JUNAGRA tiene experiencias valiosas de trabajo con productores agrupados tales como los proyectos de reconversión del Movimiento de Horticultores de Salto y los Horticultores Unidos de San Antonio, las cuales aún están en proceso de evaluación.

Principales Acciones de las Instituciones del PROCODER

El Programa Cooperativo de Desarrollo Rural para los Países del Cono Sur, es un ámbito extraordinario para encarar las estrategias de combate de la pobreza rural.

La reunión de distintas instituciones de los países del sur en torno a un tema de preocupación común genera un espacio de enriquecimiento de cada país en particular, en función de los aportes de todos. Así mismo, fortalece a la subregión en la medida en que el PROCODER puede transformarse en el coordinador de programas subregionales de desarrollo rural, captando financiamientos externos imprescindibles.

En lo que respecta a la pobreza en el medio granjero, existe a nivel institucional local, un espacio importante para la JUNAGRA. Si bien, hasta ahora la reconversión productiva ha sido la estrategia privilegiada por la institución, se constata que la misma ha alcanzado mayoritariamente a grupos de productores granjeros que se ubican por sobre la línea de pobreza.

Para alcanzar a los sectores más carenciados, es necesario diseñar proyectos productivos para el perfil económico y social de los granjeros pobres. Esto significa tener en cuenta la racionalidad de estos productores en cuanto a asumir riesgos, el empleo de la mano de obra familiar como factor de producción, la disponibilidad de tecnología adaptable a sus aptitudes y recursos económicos, la conservación y el uso eficiente de los recursos y la sostenibilidad de los proyectos.

La reconversión productiva puede ser la prioridad para los granjeros pobres, pero los proyectos en ese sentido deben disminuir al límite mínimo las incertidumbres. Para ello, además de ampliar las perspectivas en el uso de los instrumentos que actualmente maneja la JUNAGRA, tales como transferencia de tecnología y diseño de proyectos, será necesario delinear una estrategia de compromiso y acción participativa con los grupos meta seleccionados, para acompañar las actividades del proyecto productivo desde su inicio hasta el final de la cadena comercial, asegurando al máximo las posibilidades de éxito de la empresa.

Como propuesta para el encuentro de instituciones que reúne el PROCODER, se sugiere formar un grupo de trabajo para analizar los mecanismos posibles para lograr proyectos productivos exitosos para granjeros pobres.

i. Diseño y ejecución de proyectos productivos para granjeros pobres.

En este punto se analizan desde la focalización de los grupos objetivo, la opción empresarial adecuada, los mecanismos para consolidar la empresa, los recursos (tecnología, crédito, mano de obra familiar y

gestión) y la operación comercial en su conjunto (desde la elección del producto hasta su colocación última).

- ii. El segundo aspecto consiste en diseñar metodologías de seguimiento y evaluación del impacto de las acciones generadas por el proyecto productivo sobre la calidad de vida de las familias involucradas y su entorno comunitario. Esto implica establecer los indicadores necesarios para medir el aumento en los ingresos familiares como resultado del proyecto y la forma en que éstos contribuyen a mejorar las Necesidades Básicas Insatisfechas de los hogares involucrados.

Del mismo modo, profundizando en la metodología de evaluación, también se deberán establecer indicadores para la evaluación de los distintos componentes del proyecto para hacer los ajustes convenientes sobre la marcha o en la multiplicación del mismo en otros grupos.

CONCLUSIONES Y ACUERDOS

1. A pesar de algunos avances de los últimos años, la situación de la pobreza rural y el desafío de su superación continúan siendo un imperativo ético, económico y político que compromete a toda la sociedad y a todos los Estados. Como en el que más, en el sector rural existen múltiples pobrezas e inequidades, algunas históricas y otras más recientes, que es preciso superar para profundizar la democracia, el crecimiento y los procesos de modernización sectoriales y nacionales.
2. Existe acuerdo que la pobreza rural en general es más severa que la urbana y que tiene causas y expresiones que la hacen diferente. En ella se suman no sólo el déficit en el acceso o la satisfacción de las necesidades básicas y del ingreso, sino que también el aislamiento, el sentimiento de abandono y lejanía, la falta de acceso al Estado y el escaso reconocimiento y valor que la sociedad hace de lo que el campo representa. También existe acuerdo que son las mujeres, los jóvenes, los indígenas y la agricultura campesina subfamiliar, los más afectados por esta pobreza.
3. Entre las causas de la pobreza rural destacan aquellas de carácter estructural vinculadas a la estructura agraria, la que limita seriamente a los pobres rurales del acceso a la tierra; las condiciones del empleo de la mano de obra, caracterizadas por su baja productividad y por la precariedad y temporalidad de la inserción en el mercado del trabajo; el bajo acceso y permanencia de la población rural a la educación, no sólo la básica sino que crecientemente a los niveles medios y pre-básicos; y la vinculación de los segmentos poblacionales más pobres del campo a ámbitos agroecológicos generalmente frágiles y deteriorados. Esto en el contexto de la aplicación de políticas que muchas veces profundizan el carácter dualista de las estructuras agrarias y de la existencia de opciones nacionales que no siempre valoran los espacios rurales y el quehacer social, político y cultural que allí se expresa.
4. Un elemento de gran significación en el análisis de las manifestaciones y causas de la pobreza es el estilo de desarrollo que han asumido los países del Cono Sur, basado en el crecimiento exportador que privilegia la explotación intensiva de los recursos naturales, lo que frecuentemente genera una gran presión sobre estos recursos, sobre la población rural y sobre la relación entre ésta y la naturaleza, que muchas veces termina expulsando y desarraigando a la población rural.

5. En el sector rural, la perspectiva territorial y el concepto de localidad tiene mucho significado para entender y superar la pobreza. Tanto en cuanto a espacio adecuado para movilizar la energía y capacidad creadora de la gente, tanto como unidad de focalización e inversión en el entorno. En el campo, la superación de la pobreza no siempre depende de los esfuerzos e iniciativas individuales o familiares, sino que muchas veces de las oportunidades reales de un territorio o localidad determinadas en relación a las características geográficas, la dotación de recursos productivos, las posibilidades de empleo, el acceso a los servicios, etc.

6. El crecimiento económico es condición básica de las estrategias de superación de la pobreza rural, pero por sí solo es insuficiente. De la misma forma, las acciones para superar la pobreza no se pueden agotar en el ejercicio de la política social, menos aún de la política social asistencial. De lo que se trata es de integrar y complementar efectivamente la política económica con la política social. Los esfuerzos y programas de inversión social deben entenderse también como indispensables para mejorar la competitividad y el crecimiento económico.

7. En este contexto, creemos necesario reforzar y hacer más eficiente nuestra acción en este ámbito, a partir de las siguientes perspectivas de iniciativas:
 - a) Profundizar los esfuerzos para mejorar el conocimiento de las causas y dinámicas de la pobreza rural, así como la medición de ella para que recoja adecuadamente su especificidad, superando el sesgo urbano que en la mayoría de nuestros países existe.

 - b) Reconocer y asumir la heterogeneidad de situaciones y condiciones de la pobreza rural, de tal forma de diseñar e implementar más eficazmente los programas de superación de la pobreza y de focalizar mejor determinadas acciones e instrumentos.

 - c) Avanzar en la modernización de la institucionalidad pública que actúa en el ámbito del desarrollo de las áreas rurales. Mejorando su eficiencia y coordinación intra e intersectorial, haciéndola más permeable a las demandas y aspiraciones de los pobres y profundizando los procesos de descentralización.

 - d) Específicamente, es preciso avanzar en cinco líneas de trabajo:
 - i) En el mejoramiento de las condiciones de producción de la agricultura familiar; ii) en el mejoramiento de las condiciones de

trabajo de los asalariados temporeros y permanentes; iii) en el perfeccionamiento y eficiencia de la política social, tanto asistencial como creadora de igualdad de oportunidades; iv) en el reconocimiento de derechos y estatutos jurídicos de la población rural y, v) la inversión en la ampliación y mejoramiento de las capacidades de la población rural pobre, a través de la educación formal y de la capacitación para el empleo.

- e) Fomentar y apoyar los procesos de participación y organización de los habitantes y trabajadores rurales. Al respecto, es interesante destacar que tales procesos no pueden reducirse a la expresión de los intereses económicos y/o productivos, sino que también aquellos asociados a la modernización del hábitat y al resguardo y restauración del medio ambiente. Cualquiera sea el caso, es fundamental apoyar la participación y organización con capacitación, promoción de la articulación y el establecimiento de instancias formales de participación e interlocución en las distintas instituciones y programas, gubernamentales y no-gubernamentales.

LISTA DE PARTICIPANTES

ARGENTINA

Gastón Bordelois
Coordinador del Programa Social
Agropecuario
Secretaría de Agric., Ganadería y Pesca
Paseo Colón 922, 2° Piso, Of. 201
Buenos Aires
Teléfono: (54-1) 349 2065 / 2066 /
Fax : (54-1) 349 2066

José Alberto Catalano
Coordinador Unidad de Minifundio
INTA
Alsina 1407, 6° Piso
Casilla 1033
Buenos Aires
Teléfono: (54-1) 383 2023
Fax : (54-1) 383 2023

Mercedes Basco
Especialista en Desarrollo Rural
IICA
Defensa 113, Piso 10 (1065)
Buenos Aires
Teléfono: (54-1) 331 8541
Fax : (54-1) 345 1208

Patricia Areco de Larre
Directora de Planeamiento y Desarrollo
Agropecuario
SAGyP
Av. Paseo Colón 982, 3° Piso, Of. 164
Buenos Aires
Teléfono: (54-1) 349 2670 / 71
Fax : (54-1) 349 2677

BRASIL

Acúrcio Alencar Araújo Filho
Assessor da Presidência
Banco do Nordeste do Brasil S.A.
Praça Murilo Borges 01 - Centro
CEP. 60.035-210
Fortaleza, Ceará
Teléfono: (55-85) 255 4542
Fax : (55-85) 255 4685

Elisio Contini
Chefe Departamento
EMBRAPA
SAIN, Parque Rural - W3 Norte - Final
Brasília, D.F.
Teléfono: (55-61) 347 1160/348 4248
Fax : (55-61) 274 8085
E.Mail : elisio@sede.embrapa.br

Evandro de Oliveira Borges
Coordenador
PAPP-RN-SETAS
Centro Administrativo - BR - 101 - Km.0
Natal, Rio Grande do Norte
Teléfono: (55-84) 231 3824
Fax : (55-84) 206 2243

Fidel M. Braceras
Esp. en Projetos Agropecuarios
Convenio IICA/Rio Grande do Norte
Rua Francisco Borges de Oliveira 1300
Natal/RN. Cep. 59063-370
Teléfono: (55-84) 231 3824 / 206
Fax : (55-84) 231 1200

Francisco Edson Teófilo Filho
Consultor, Secretaria Desenvolvimento Rural - SDR, Ministerio da Agricultura Eplanada dos Ministerios, 3º Andar Brasília, D.F.
Teléfono: (55-61) 226 3594
Fax : (55-61) 226 5357
E.Mail : eteofilo@ase.apc.org

Jair Seidel
Diretor Técnico, EMATER/RS.
Rua Botafogo 1051 - Caixa Postal 2727 Porto Alegre/RS.
Teléfono: (55-51) 233 3144
Fax : (55-51) 233 9598

Marcio Martins Napoleão Braz e Silva
Sub-Secretário, Secretaria de Planejamento e Coordenação do Piauí Av. Miguel Rosa 3190-Sul Teresina/PI
Teléfono: (55-86) 221 5538 / 221
Fax : (55-86) 221 1660

Maria Egídia Soares Andrade
Chefe Divisão de Planejamento Setorial Secretaria Estadual do Planejamento-PI. Av. Miguel Rosa, 3190/Sul - Centro Teresina/PI
Teléfono: (55-86) 221 4047
Fax : (55-86) 221 1660

Rogério Schwanssee Faucz
Diretor-Presidente, EMATER/PR.
Rua da Bandeira 570, CEP. 80035-270 Curitiba-Pr.
Teléfono: (55-41) 352 1616
Fax : (55-41) 352 1698

Sebastião Francisco de Menezes
Assessor
Coordenadoria Técnica PAPP/RN-SETAS Centro Administrativo - Br. 101 -Km.0 Natal, Rio Grande do Norte
Teléfono: (55-84) 231 3824
Fax : (55-84) 231 3824

CHILE

Adriana Schalchli V.
Encargada del Programa de Salud Rural Ministerio de Salud
Mac-Iver 541
Santiago
Teléfono: (56-2) 639 4001, anexo 628

Adriana Vergara León
Asesora Ministerial, Ministerio de Vivienda, Urbanismo
Alameda 924, Piso 4º
Santiago
Teléfono: (56-2) 633 7829

Arturo Barrera Miranda
Jefe, Departamento de Desarrollo Rural INDAP
Teatinos 40
Santiago
Teléfono: (56-2) 6958979
Fax : (56-2) 6723997

Ana María Cerda Cristi
Sectorialista de Agricultura Servicio Nacional de la Mujer - SERNAM Rosa Rodríguez 1375, 6º Piso Santiago
Teléfono: (56-2) 697 3021
Fax : (56-2) 697 1082

Augusto Moreno
Investigador, CIRAD
B.P. 5032 - Av. J.F.Breton - 34090 Montpellier CEDEX 1, Francia
Teléfono: (33) 676 15800
Fax : (33) 676 11223
Fono/fax: (56-2) 777 8209 (Chile)

Claudia Vial Peñailillo
Sectorialista Rural MIDEPLAN
Ahumada 48
Santiago
Teléfono: (56-2) 672 2033
Fax : (56-2) 695 2049

Daniel Rey
Director, AGRARIA
Av. Antonio Varas 91, Piso 4°
Santiago
Teléfono: (56-2) 235 1572 / 235 9466
Fax : (56-2) 235 6684

Juan Lagos Córdova
Grupo de Estudios Rurales
Avenida Chile 99, Maipú
Santiago
Teléfono: (56-2) 532 3155

Elsa Opazo Aguilar
Coordinadora Proyecto Temporeras
Ministerio de Agricultura
Teatinos 40, Piso 10
Santiago
Teléfono: (56-2) 6965698
Fax : (56-2) 6711945

Julio A. Berdegue S.
Coordinador, RIMISP
Ricardo Matte Pérez 459
Santiago
Teléfono: (56-2) 223 2423
Fax : (56-2) 223 2423
E.Mail : rimisp@reuna.cl

Héctor González Medel
Encargado Area Rural
Instituto Nacional de la Juventud
Príncipe de Gales 84
Santiago
Teléfono: (56-2) 672 2985
Fax : (56-2) 672 2985

Julio Gil de Muro Serra
Coordinador de PROCODER
Instituto Interamericano de Cooperación
para la Agricultura - IICA
Rosa O'Higgins 30
Santiago
Teléfono: (56-2) 2466335 / 2127072
Fax : (56-2) 2011415

José Ignacio Gómez
Departamento de Desarrollo Rural
INDAP
Teatinos 40
Santiago
Teléfono: (56-2) 695 8979
Fax : (56-2) 672 1682

Luis David Sáez Tonacca
Asesor Técnico
Confederación Unidad Obrero Campesina
Serrano 297
Santiago
Teléfono: (56-2) 632 5679
Fax : (56-2) 632 5679

Juan Francisco Serón Leiva
Organizaciones Campesinas
INDAP
Teatinos 40
Santiago
Teléfono: (56-2) 696 4040
Fax : (56-2) 696 4040

Luis Tapia E.
Coordinador, Proyecto Ciudades
Sustentables
Rengo 370 A - Casilla 367
Concepción
Teléfono: (56-41) 224 745
Fax : (56-41) 224-745

Juan Serón Alumini
Académico
USACH, Univ. de Chile
Matucana 28-D
Santiago
Teléfono: (56-2) 681 2009
Fax : (56-2) 681 7334

Luz E. Cereceda
Profesor-Investigador
Instituto de Sociología
Universidad Católica de Chile
Vicuña Mackenna 4860
Santiago
Teléfono: (56-2) 5522375, anexo 4643
Fax : (56-2) 5526346

Margarita Leislane Castillo
Analista Encuesta CASEN
MIDEPLAN
Ahumada 48, Of. 629
Santiago
Teléfono: (56-2) 6722033, anexo 346
Fax : (56-2) 695 2049

María Lucrecia Ríos
Asesor Técnico
Confederación Nacional Campesina
San Ignacio 387
Santiago
Teléfono: (56-2) 6952017
Fax : (56-2) 6952017

Martine Dirven Eisenberg
Economista
Unidad de Desarrollo Agrícola
CEPAL
Casilla 179-D
Santiago
Teléfono: (56-2) 208 5051
Fax : (56-2) 210 2255

Mauricio Roberto Jiménez
MIDEPLAN
Ahumada 48, Piso 7°
Santiago
Teléfono: (56-2) 672 2033
Fax : (56-2) 672 2748

Omar Jofré Fuentes
Secretario General
MUCECH
Dieciocho 390
Santiago
Teléfono: (56-2) 6951093
Fax : (56-2) 6988407

Pablo Aranda N.
Grupo de Estudios Rurales
Eduardo Munita Quiroga 3841
Providencia
Santiago
Teléfono: (56-2) 341 2427
Fax : (56-2) 341 2428

Paola Postigua Puebla
Investigador Asociado
CEDRA
Santo Domingo 1443, Of. 9
Santiago
Teléfono: (56-2) 697 1379 / 698 6501
Fax : (56-2) 697 1379

Patricio Cavieres Korn
Asesor de Proyectos
Fundación OCAC
Monseñor Müller 74
Santiago
Teléfono: (56-2) 274 9315
Fax : (56-2) 225 5946

Raimundo García-Huidobro
Subdirector Investigación Desarrollo,
INIA
Fidel Oteiza 1958, Piso 12
Santiago
Teléfono: (56-2) 225 2118
Fax : (56-2) 225 8773

Ramón Morales Montero
Asesor, CIDER
Ministerio de Agricultura
Teatinos 40, 10° Piso
Santiago
Teléfono: (56-2) 671 2491 / 696 6288
Fax : (56-2) 671 2491

Róbinson Lira Díaz
Director Ejecutivo
Instituto Nacional de Pastoral Rural
Almirante Barroso 66
Santiago
Teléfono: (56-2) 6712629 / 6711790
Fax : (56-2) 6712629

Rolando Chateaneuf D.
Profesor Titular, Depto. de Manejo de
Recursos Forestales - Desarrollo Rural
Fac. de Cs. Agrarias, Univ. de Chile
Santa Rosa 11315
Santiago
Teléfono: (56-2) 678 5744/ 678 5742
Fax : (56-2) 541 4952

Sergio Gómez
Investigador, FLACSO
Leopoldo Urrutia 1950
Santiago
Teléfono: (56-2) 225 7357
Fax : (56-2) 274 1004
E.Mail : flacso@lauca.usach.cl

Tibor Gutiérrez Valdebenito
Jefe, Depto. Desarrollo
CONADI
M. Montt 794, Piso 3°
Temuco
Teléfono: (56-45) 235 775
Fax : (56-45) 234 323

Waldo Bustamante Peña
Especialista en Agroindustria Rural
IICA
Rosa O'Higgins 30
Casilla 244-34
Santiago
Teléfono: (56-2) 246 6335 / 212 7072
Fax : (56-2) 201 1415
E.Mail : iica@reuna.cl

PARAGUAY

Miguel Angel Rufz Arce
Director
Dirección de Extensión Agraria
Ministerio de Agricultura
San Lorenzo, Km. 10
Teléfono: (595) 585 210 / 585 102
Fax : (595) 585 210

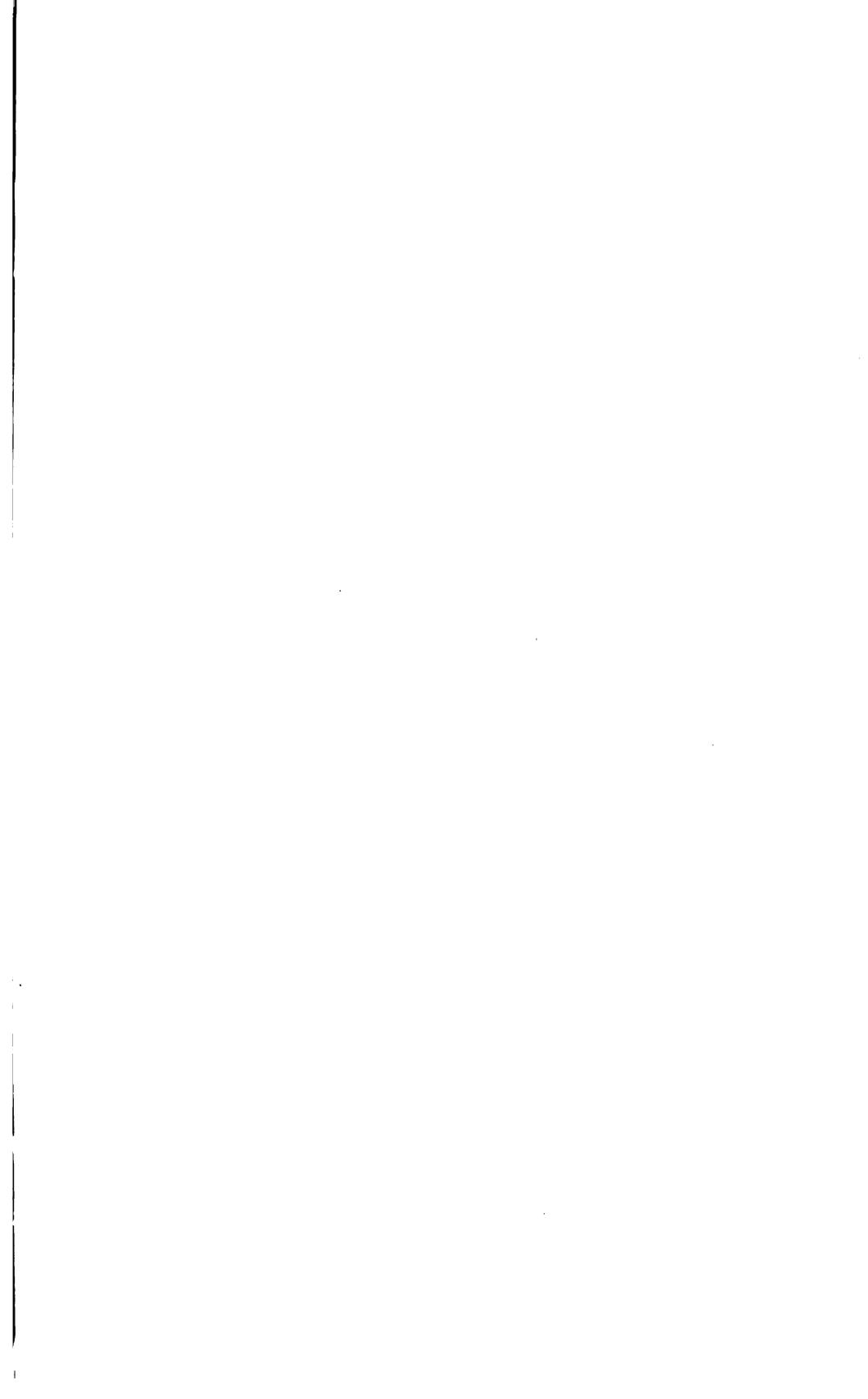
Sergio Cantero Pereira
Director Ejecutivo
Unidad Ejecutora de Proyecto
Ministerio de Agricultura
Av. Sebastián de yegros c/14 de Mayo
San Estanislao, Depto. San Pedro
Teléfono: (595-43) 365 / 253
Fax : (595-43) 365 / 253

URUGUAY

Arnaldo Veras
Coordinador Implantación del Centro
Regional Sur
IICA
Andes 1365
Montevideo
Teléfono: (56-2) 92 0424
Fax : (598-2) 92 1318

Eduardo Chiesa
Presidente, Junta Nacional de la Granja
José E. Rodó 348
Canelones
Teléfono: (598-332) 2732 / 3152 / 4936
Fax : (598-332) 4940

Diego Piñeiro
Profesor Titular
Universidad de la República
José E. Rodó 1860
Montevideo
Teléfono: (598-2) 491524
Fax : (598-2) 489665
E.Mail : laupin@chasque.org.apc







INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA - AGENCIA DE COOPERACION
TECNICA EN CHILE / CASILLA 244-34 / ROSA O'HIGGINS 30, LAS CONDES - SANTIAGO, CHILE /
TELEFONO: (56-2) 2466335 / 2464544 / FAX: (56-2) 2011415