



ENERO 2008 • CRISTOBAL KAY, RENE ESCOTO, ORLANDO LARA,
JOSE ANTONIO PERES, Y LORENZO PELLEGRINI

Evaluación de las Estrategias de Reducción
De Pobreza en America Latina – 2007
Informe Temático

Pobreza rural y desarrollo



Prefacio

El llamado Proceso ERP – el proceso que gira en torno a las Estrategias de Reducción de Pobreza – respondió a una preocupación por la elevada y persistente pobreza en muchos países en vías de desarrollo así como por la baja efectividad de la ayuda. El Proceso ERP tenía como elemento central un proceso participativo que buscaba reunir al gobierno y la sociedad civil en la identificación de soluciones a los problemas de pobreza de cada país. El compromiso de los donantes fue el de apoyar con recursos las estrategias que resultaran de estos procesos, a través de la condonación de la deuda externa, la provisión de ayuda programática y el alineamiento de sus programas de ayuda con las estrategias nacionales.

La Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Asdi) solicitó al Instituto de Estudios Sociales (ISS) en La Haya llevar a cabo un estudio de monitoreo y evaluación de los procesos ERP en los tres países de América Latina elegibles para la reducción de la deuda externa: Bolivia, Honduras y Nicaragua. El estudio se realizó anualmente durante cinco años a partir del 2003. Desde el 2003, el Proceso ERP ha tomado rumbos diferentes en los tres países, por ejemplo, mientras la ERP continúa siendo un documento importante en Honduras, en Bolivia ya no se habla del Proceso ERP. Al adaptarse a estos cambios, los informes anuales han ido más allá de las ERPs mismas por lo que analizan avances en varias dimensiones de la lucha contra la pobreza en general.

Cada año se elaboraron cinco informes: tres informes sobre los avances en el proceso ERP en los países estudiados, un informe regional que presenta un análisis comparativo y otro informe comparativo sobre un tema específico escogido anualmente en colaboración con Asdi. Todos los informes se apoyan en análisis de datos, estudios disponibles y en entrevistas con los actores involucrados con el fin de incluir las perspectivas de agentes nacionales y locales. El equipo de ISS ha tenido independencia total en el diseño, puesta en práctica y elaboración de estos estudios.

Los informes anuales y los resúmenes ejecutivos en inglés y español, pueden encontrarse en el sitio web del ISS (www.iss.nl/prsp) y también en la página web de Asdi. El sitio web del ISS también incluye varios informes adicionales sobre género, desarrollo rural, y educación que sirvieron como insumos para los informes nacionales y temáticos.

Los informes del 2007 – el último año del proyecto de investigación – son algo diferentes a los informes de años anteriores en los que se presentaron con bastante detalle los avances recientes en el proceso ERP. Los

informes de país y el informe regional de 2007 presentan una perspectiva de más largo plazo sobre la experiencia del proceso ERP; en ellos se considera todo el período de este estudio y además se compara el periodo ERP con la situación previa a las ERPs a finales de los años noventa. Así, hemos buscado sacar lecciones e identificar tendencias en la ayuda externa durante los últimos 12 años, y por lo tanto, hemos revisado en menor detalle lo que ha pasado con el proceso ERP en el último año. De igual manera, el informe temático de 2007 busca situar la política reciente de desarrollo rural en una perspectiva más amplia y, en consecuencia, no presenta en detalle todos los avances recientes en el sector. Esperamos que los informes de 2007 sirvan para provocar y enriquecer la discusión sobre el limitado impacto del proceso ERP en la región y sobre como atacar mejor el problema aún persistente de la pobreza en Bolivia, Honduras y Nicaragua.

Kristin Komives
Coordinadora del Proyecto
Enero 2008

Este estudio se basa en los documentos escritos por los consultores independientes René Escoto (Nicaragua), Orlando Lara (Honduras), José Antonio Peres (Bolivia) y el investigador del ISS Lorenzo Pellegrini quien redactó la parte sobre el sector forestal. Gilmar Zambrana del ISS ayudó en la recopilación de información estadística. Rolando Vázquez del ISS hizo la revisión final del texto. La coordinación de esta investigación y edición de este texto estuvo a cargo de Cristóbal Kay del ISS.

Para este informe se realizaron entrevistas a más de un centenar de personas: funcionarios de gobierno, tanto a nivel nacional como departamental, provincial y local; y miembros de ONGs, de la Cooperación Internacional, y de organizaciones campesinas tanto a nivel nacional, como regional y municipal. Además se entrevistó un sinnúmero de pequeños productores campesinos y asalariados rurales en varias localidades de Bolivia, Honduras y Nicaragua. Agradecemos a todas las personas que han dialogado con nosotros y nos han proporcionado sus valiosos análisis, comentarios y vivencias en nuestras entrevistas sacrificando en muchos casos varias horas de sus tareas diarias. Algunas personas también nos proporcionaron documentación que sirvió de base para este estudio. Los autores también agradecen los valiosos comentarios recibidos por numerosas personas en cada uno de los países del estudio, así como de varios colegas del ISS. Sin embargo, los errores y omisiones de este texto son de la exclusiva responsabilidad de Cristóbal Kay.

Cristóbal Kay
La Haya, enero 2008

Evaluación de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en América Latina

Informe Temático 2007

Pobreza Rural y Desarrollo en Honduras, Nicaragua y Bolivia

Publicado por Asdi en 2008

Departamento para América Latina

Autor Cristóbal Kay, René Escoto, Orlando Lara, José Antonio Peres y Lorenzo Pellegrini

Imprenta: Edita Communication AB, 2008

Artículo número Sida45002es

ISBN 978-91-586-8083-8

Este documento se puede encontrar en www.Sida.se/publications

Este documento ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. Asdi no comparte necesariamente los conceptos emitidos en este material. El contenido del mismo queda enteramente bajo la responsabilidad del autor.

Evaluación de las estrategias de reducción de pobreza en América Latina

Informes regionales

2007	El proceso ERP y la eficacia de la ayuda The PRS process and the effectiveness of aid
2006	La responsabilidad de reducir la pobreza Accountability for poverty reduction
2005	Presupuestar para reducir la pobreza Budgeting for poverty reduction
2004	Ilusiones y desilusiones del crecimiento pro pobre Illusions and disillusion with pro-poor growth
2003	Reducir la pobreza: ¿se puede? Can poverty be reduced?

Informes temáticos

2007	Pobreza rural y desarrollo
2006	Género y los procesos ERP
2005	Presupuesto orientado a resultados para la educación
2004	Desarrollo económico local
2003	Descentralización, gobernabilidad local e implementación de las ERPs

Informes de Bolivia

2007	¿Ayuda externa efectiva para reducir la pobreza?
2006	Gobernar con los movimientos sociales
2005	¿Dialogar o gobernar?
2004	¿Más de lo mismo sin “crecimiento pro pobre”?
2004	Pobreza rural y estrategias de desarrollo rural en Bolivia
2003	“La nueva brillante idea”?

Informes de Honduras

2007	Cooperación internacional y ejecución nacional
2006	¿Qué pasó con la ERP?
2005	Presupuestar la ERP
2004	El desafío del crecimiento pro-pobre
2003	Aprendiendo sobre la marcha

Informes de Nicaragua

2007	¿Por fin, la pobreza?
2006	Pobreza, problema postergado
2005	La pobreza en segundo plano
2004	Cambio y continuidad.
2003	¿Estrategia sin dueño?

Glosario

AAA	Apropiación, Alineamiento y Armonización
AC	Asamblea Constituyente
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional
ALBA	Alternativa Bolivariana para los Pueblos de América
AN	Asamblea Nacional.
AOPEB	Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia
APP	Área Propiedad del Pueblo
Asdi	Agencia Sueca de Desarrollo Internacional
ATC	Asociación de Trabajadores del Campo
BANADESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola de Honduras
BCN	Banco Central de Nicaragua
BDP	Banco de Desarrollo Productivo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPA	Bono Productivo Alimentario
CAN	Comisión Agraria Nacional
CCER	Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción
CCERP	Consejo Consultivo de la Estrategia de Reducción de Pobreza
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CI	Cooperación Internacional
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano
CIOEC	Comité Integrador de Organizaciones Económicas Campesinas
CIPRES	Centro para la Promoción, la Investigación y el Desarrollo Rural y Social
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CPE	Constitución Política del Estado
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
DANIDA	Danish International Development Agency
DEL	Desarrollo Económico Local
DERP	Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DFID	Department for International Development United Kingdom (Departamento para el Desarrollo Internacional)
DINADERS	Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
DNBP	Diálogo Nacional Bolivia Productiva
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América
DUF	Directorio Único de Fondos
EAC	Empresa Asociativa Campesina
EAP	Escuela Agrícola Panamericana “El Zamorano”

EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
EDR	Empresas de Desarrollo Rural del PRONADEL
EEUU	Estados Unidos
EIB	Educación Intercultural Bilingüe
ENABAS	Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos
ENCOVI	Encuesta de Condiciones de Vida
ENDAR	Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural
ENDRP	Estrategia Nacional de Desarrollo Rural Productivo
EPHPM	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
FAO	Organización para la Alimentación y la Agricultura
FCR	Fondo de Crédito Rural
FES	Función Económica Social
FENACOOOP	Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias y Agroindustriales
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIL	Fortalecimiento de Instituciones Locales del PRONADEL
FINNIDA	Agencia Finlandesa para el Desarrollo Internacional
FINRURAL	Asociación de Instituciones Financieras para el Desarrollo Rural
FIS	Fondo de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FONADERS	Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
FOSDEH	Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras
FPS	Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social
FSE	Fondo Social de Emergencia
GPCM	Gasto Per Cápita Mensual utilizado por la Red Solidaria
GRUN	Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
HIPC	Highly Indebted Poor Countries (Países Pobres Altamente Endeudados)
IBTA	Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria
IDR	Instituto de Desarrollo Rural
IDRN	Iniciativa por el Desarrollo Rural de Nicaragua
IFD	Instituciones Financieras de Desarrollo
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
INAFOR	Instituto Nacional Forestal

INE	Instituto Nacional de Estadística
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INIA	Instituto Nacional de Innovación Agraria
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
INTA	Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria
IRAM	Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement
ISS	Instituto de Estudios Sociales (Institute of Social Studies)
LMDSA	Ley de Modernización y Desarrollo Agrícola
LPP	Ley de Participación Popular
MACA	Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios
MACIA	Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios
MAGDER	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal.
MDRAMA	Ministerio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIFIC	Ministerio de Fomento Industria y Comercio
MyPEs	Micro y Pequeña Empresas
NMR	Nuevo Marco de Relacionamiento
NORAD	Autoridad Noruega para el Desarrollo
ODA	Overseas Development Assistance
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OECA	Organizaciones Económicas Campesinas
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
PAAR	Proyecto de Administración de Áreas Rurales
PACTA	Programa Piloto de Acceso a la Tierra
PASA	Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria
PDCR	Programa de Desarrollo de Comunidades Rurales
PEA	Población Económicamente Activa
PEDRP	Política y Estrategia de Desarrollo Rural Productivo
PEF	Programa Económico Financiero
PIB	Producto Interno Bruto
PLUS	Planes de Uso del Suelo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Programa Productivo Alimentario
PPR	Pequeño/as Productore/as Rurales
PRONADEL	Programa Nacional de Desarrollo Local
PRONADERS	Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
PRORURAL	Asociación Boliviana para el Desarrollo Rural
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers (Documentos de Estrategia de la Reducción de la Pobreza)
RS	Red Solidaria “Manuel Zelaya Rosales”

RUTA	Regional Unit of Technical Assistance (Unidad Regional de Asistencia Técnica para Centroamérica)
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
SANAA	Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados
SECEP	Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia.
SETEC	Secretaría Técnica de la Presidencia
SIBTA	Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria
SINAFID	Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
SPAR	Sector Público Agrícola y Rural
TAN	Tribunal Agrario Nacional
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
UE	Unión Europea
UNAG	Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos
UNAT	Unidad de Apoyo Técnico de la Secretaría de la Presidencia
UPANIC	Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua

Tabla de Contenido

Introducción	14
1. Pobreza rural y desarrollo en Honduras: cambios y continuidades	16
1.1 Contexto del sector rural: producción y tenencia de la tierra....	16
1.2. Evolución y características de la pobreza rural.....	19
1.3. La evolución en los cambios y prioridades de la ERP rural	25
1.4. Programa nacional de desarrollo rural sostenible (PRONA- DERS): ¿Un enfoque pro-pobre?	33
1.5. La ERP rural en el gobierno de maduro (2002–2005)	35
1.6. Nuevas perspectivas para la ERP en el gobierno liberal (2006–2007).....	41
1.7. Conclusiones: análisis crítico sobre la implementación de la ERP rural	44
2. Estrategia de reducción de la pobreza y pobreza rural en Nicaragua.....	47
2.1. Caracterización del desarrollo agrario y la pobreza rural.....	47
2.2. Premisas, promesas, compromisos y procesos de la formulación de las estrategias de reducción de la pobreza, desarrollo rural y pobreza rural.....	55
2.3. Valoración de los resultados de la ERCERP (2000–5) y la pobreza rural	81
2.4. Conclusiones y lecciones aprendidas	84
3. Pobreza rural y desarrollo en Bolivia en el marco del proceso PRSP en Bolivia	87
3.1. Contexto político, económico y social.....	87
3.2. Causas, razones históricas y situación de la pobreza	89
3.3. Políticas, marco normativo e institucional y principales actores del desarrollo rural.....	91
3.4. Estructura de la tenencia de la tierra y pobreza rural	100
3.5. Acceso a bienes y servicios en el área rural.....	104
3.6. Acceso a servicios sociales y bienes públicos en el área rural.....	109
3.7. Principales resultados e impactos de las políticas públicas de lucha contra la pobreza rural	110

3.8. Conclusiones: oportunidad histórica para la lucha contra la pobreza	114
4. El sector forestal y pobreza en Bolivia, Nicaragua y Honduras	116
4.1. Bolivia.....	116
4.2. Nicaragua	120
4.3. Honduras	121
4.4. Análisis comparativo	123
4.5. Conclusiones	124
5. Conclusiones: lecciones sobre desarrollo rural y reducción de pobreza	125
5.1. Por qué los PRSPs y las políticas de desarrollo rural no lograron reducir la pobreza rural?	126
5.2. Lecciones de países que han eliminado o reducido la pobreza	130
5.3. El fracaso de los PRSPs y la carga que han asumido los pobres: migraciones y remesas	133
Bibliografía	136

Introducción

Este informe temático analiza la contribución de los procesos de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) al diseño y ejecución de políticas públicas para la reducción de la pobreza rural. En esta investigación también se analizan aquellas otras políticas públicas que han tenido una incidencia importante sobre la pobreza rural pero que no necesariamente han formado parte de las ERPs. Se evalúa el impacto que los procesos políticos y sociales, las estrategias de desarrollo, las diferentes políticas públicas y las intervenciones de otros actores tales como organizaciones no-gubernamentales (ONGs), la cooperación internacional (CI) y otros agentes han tenido sobre la pobreza rural y el proceso de desarrollo del sector rural en Bolivia, Honduras y Nicaragua. En este estudio también se hace un esfuerzo por presentar algunas sugerencias de políticas públicas y estrategias de desarrollo para la erradicación de la pobreza.

La iniciativa para la formulación de las así llamadas Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs por sus siglas en inglés) surgió del Banco Mundial (BM) con el propósito de condonar parte de la alta deuda externa de los llamados “Países Pobres Altamente Endeudados” (Highly Indebted Poor Countries, por sus siglas en inglés HIPC)s siempre y cuando diseñen una política pública de reducción de la pobreza dentro de un marco elaborado por el BM. Los recursos liberados por la condonación de la deuda externa estarían así disponibles para financiar la ERP. Este estudio forma parte del proyecto global sobre “Evaluación y Monitoreo de las ERP en América Latina” el cual ya ha producido más de 20 informes todos los cuales se pueden consultar en www.iss.nl/prsp. Por tanto para aquellos lectores que quieran obtener una visión sobre los antecedentes, los vaivenes experimentados y los impactos generados por las ERPs en Bolivia, Honduras y Nicaragua pueden consultar dichos informes. Aunque la mayoría de los informes hacen en cierta medida referencia al sector rural no es el objeto central de éstos y menos aún su análisis comparativo. Por tanto el presente informe se centra en la temática rural y tratará de minimizar el análisis de aquellos aspectos de las ERPs y de los otros temas relacionados con la problemática de la pobreza que ya fueron estudiados en informes anteriores.

Una característica común de la experiencia de los PRSPs en los tres países considerados es la poca importancia que le dieron al sector rural aún cuándo los índices de pobreza son mucho mayores en el sector rural que en el sector urbano. Sólo gradualmente ha ido asumiendo una mayor

visibilidad el sector rural, a través de las revisiones de las ERPs o bien a través de su reemplazo por otras políticas públicas. Actualmente, sólo en Honduras se ha mantenido el proceso PRSP. Los cambios políticos en los últimos dos años en Bolivia y Nicaragua han resultado en la formulación de nuevas estrategias de desarrollo que pretenden superar la marginación del sector rural y en especial la de los pobres del campo frente a los procesos de desarrollo económico y social.

En los análisis de cada país se intenta identificar las causas estructurales de la pobreza rural y de evaluar en que medida las políticas públicas y otras intervenciones han logrado superar tales factores estructurales. Para tal efecto es necesario adoptar una visión de más largo plazo pero se privilegia especialmente el período del diseño e implementación de los PRSP desde el comienzo de esta década. Se analiza primero el caso de Honduras y después Nicaragua y Bolivia. Se prosigue con un análisis comparativo del sector forestal en los tres países, y el estudio termina con algunas reflexiones generales sobre la relación entre estrategias de desarrollo, políticas públicas y pobreza rural.

1. Pobreza rural y desarrollo en Honduras: cambios y continuidades

1.1 Contexto del sector rural: producción y tenencia de la tierra

Honduras es el país más montañoso de Centroamérica. Más de dos tercios de su territorio corresponden a suelos de vocación forestal, con fuertes pendientes y poca fertilidad con desventajas para la producción agrícola lo que ha impedido una mayor ocupación del territorio para actividades agropecuarias. La superficie total agropecuaria de Honduras de acuerdo al Censo Agropecuario de 1993 era de 3.3 millones de hectáreas – 29% de la superficie total. Se estima que alrededor de 400 mil hectáreas dedicadas a cultivos anuales fueron abandonadas (FAOSTAT 2007), como consecuencia de los efectos del Huracán Mitch en 1998 y posteriormente las sequías de los años 2000 y 2001.

Al bajo nivel de ocupación del territorio en actividades agrícolas se suma la precariedad histórica en la titulación de la tierra –de grandes hasta pequeños productores– y una dualidad en la ocupación del territorio que ha comprendido:

(i) Alrededor de un 20% del territorio de agricultura de exportación incluyendo los valles de bajas altitudes de las costa caribeña, la región central y las llanuras del Pacífico Sur –que han ido conformando la llamada “T” del desarrollo donde son dominantes las relaciones de trabajo asalariadas y la producción intensiva en capital, y

(ii) un territorio que cubre alrededor del 80% del país de agricultura de baja rentabilidad en laderas y valles intramontanos orientada fundamentalmente al mercado interno (BM: 2005). En estas regiones conviven la producción campesina de granos básicos para el auto consumo y de café y pequeña ganadería para el mercado, con bajo uso de insumos y tecnología; junto con la producción extensiva terrateniente, en cuyas fincas los campesinos laboran como trabajadores semi proletarios y/o rentan la tierra bajo el control oligopólico terrateniente de fragmentados y poco funcionales mercados agrícolas y circuitos financieros (IICA 1999:12, Chonchol citado por Viales 2000: 143, WB 2005).

La diversificación e intensificación de las exportaciones agrícolas –caña de azúcar, ganadería– de 1950 a 1975 se concentró en los valles costeros a cargo de grandes empresas y empresas campesinas del sector reformado operando bajo relaciones de agricultura por contrato, profundizando el rasgo bimodal del espacio rural. El café merece una mención por separado, ya que ingresa tardíamente a la producción y exportación a partir de los 1950's. En Honduras, las áreas adecuadas

para el cultivo estaban en su mayoría en manos de pequeños productores campesinos en las laderas. De esa manera, la producción cafetalera hondureña, a diferencia de su modalidad “farmer” en Costa Rica o de la gran hacienda terrateniente en Guatemala y El Salvador; se constituyó esencialmente como un cultivo campesino para la diversificación y vinculación con el mercado y con sistemas de producción con un bajo uso de insumos externos. Además, se convirtió en una fuente de ingresos para campesinos como mano de obra estacional durante la cosecha de café¹.

Durante el período 1975–2000, en cuanto al valor de la producción agropecuaria destaca la evolución de la leche y del café que pasaron a representar alrededor del 20% de la producción anual, desplazando a productos como el banano. El mayor crecimiento de la actividad pecuaria ha sido una constante a lo largo de las décadas de los ochenta y noventa que representa alrededor del 22% del PIB agropecuario y se ha constituido en el componente más dinámico y estable del sector. También perdieron peso en el valor de la producción el maíz, la carne de vaca, el tabaco, el algodón y el sorgo. Incrementaron su participación la caña de azúcar, los plátanos y los huevos de gallina; y se mantuvieron en los mismos niveles de participación los frijoles.

En cuanto al área sembrada, destaca la poca movilidad en la evolución de los principales cultivos ya que los primeros cinco productos en cuanto al área ocupada continuaron siendo el maíz, el café, los frijoles, el sorgo y la caña de azúcar. Los primeros cuatro suman alrededor del 72% del área cultivada nacional y están asociados fuertemente a la producción campesina de subsistencia y de terratenientes tradicionales en los territorios de agricultura orientada al mercado interno en las áreas de laderas.

Es importante subrayar que las más significativas reducciones en áreas cultivadas fueron las de cultivos comerciales en regiones de valle como el algodón, con 9 mil hectáreas (90%), arroz 15 mil hectáreas (80%) y el banano 6 mil hectáreas (16%). Mientras tanto las áreas de cultivos vinculados con el autoconsumo en laderas como el maíz se redujeron en una proporción relativamente menor, en especial el maíz con 42 mil hectáreas (11%).

Los cultivos permanentes que tuvieron una clara ampliación en las áreas de cultivo durante el período fueron el café que se incrementó en 100 mil hectáreas (89%), la palma aceitera que creció en 28 mil hectáreas (270%) y los plátanos con 7 mil hectáreas (84%). Entre los cultivos anuales que incrementaron el área figuran el sorgo en 8 mil hectáreas (11%) y los melones con 5 mil hectáreas (1100%). Al analizar la evolución de la producción agrícola es importante destacar el incremento en la productividad en el cultivo del melón, palma aceitera, frijoles y café (Paes de Barro 2006: 129).

Durante este período hubo una caída en la rentabilidad de la producción ya que, mientras que en promedio los precios reales de la mayoría de los principales cultivos se estancaron, los costos de los insumos de producción crecieron rápidamente a partir de 1990 y para 1996 se habían cuadruplicado (CEPAL 1999:19–21).

Durante todo este período más del 50% de las exportaciones se han concentrado en café y banano. Esto a pesar de las estrategias de promoción de exportaciones “no tradicionales” a partir de los 1990’s.

¹ Estas labores incluyen a campesinos en fincas menores a una hectárea, en las zonas cafetaleras, campesinos sin tierra y campesinos situados en áreas contiguas –menores a 600 metros– que no producen café. Estos campesinos migran a las regiones cafetaleras durante la temporada de cosecha, especialmente en el parte aguas Pacífico del Sur-Occidente de Honduras.

1.1.1 La tenencia de la tierra

El Censo Agrícola de 1993 registró un continuo aumento en las inequidades en el sector rural. A pesar de que más de 40 mil familias fueron beneficiadas con la Reforma Agraria en los años setenta, las familias sin tierra y con menos de 5 hectáreas pasaron de 233 mil en 1974 a más de 375 mil familias en 1993, un 81% del total de las familias rurales. Se estima que de 1989 a 1993 en el sector de la reforma agraria como producto de los procesos de cierre y venta de tierras de las Empresas Asociativas Campesinas (EAC), alrededor de 313 mil hectáreas y 18,500 familias rurales dejaron de poseer la tierra. De esa manera se concretó una re-concentración de las tierras de mejor calidad situadas especialmente en los valles del Caribe que pertenecían a las EAC's y que fueron adquiridas por empresarios agrícolas y agroindustriales de gran tamaño dedicados en especial a los rubros de la caña de azúcar y palma africana, entre otros (Estimaciones a partir de datos de Encuestas Agrícolas 1989 (GoH 1990), 1992 (GoH 1993) y Censo Nacional Agropecuario 1993 (GoH 1994).

Además del proceso de reconcentración de tierras apuntado, el sostenido aumento de la población, el fraccionamiento de la propiedad debido a la sucesión-herencia y los límites naturales para el avance del campesinado sobre la frontera agrícola han aumentado considerablemente los minifundios y microfundios profundizando la dualidad y desigualdad de la estructura agraria que forma parte fundamental de la pobreza rural (Barham et al 2002:1). Para el año 2001 el número de familias sin tierra y con menos de cinco hectáreas sumaban 533,182, lo que corresponde al 87% del total (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1: Familias rurales según tamaño de la explotación y superficie en Honduras, 2001.

Estrato	No. familias/ explotaciones	% familias	Superficie en Has	% de superficie
Sin tierra	142,458	23.2		
0-5 has	390,724	63.6	563,242	15.3
5-10 has	36,736	5.9	473,495	12.8
10- 50 has	38,406	5.7	1,431,843	38.7
50 y más	5,866	0.9	1,224,332	33.2
Total	614,190	100.0	3,692,912	100.0

Fuente: Encuesta Agrícola Nacional 2001 (GoH 2002a) citado por Paes de Barros (2006: 132) y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (GoH 2002b).

Aunque a partir de los ochenta la estrategia central del Estado respecto a la tierra ha sido la titulación, un estudio reciente determinó un bajo nivel de focalización en los procesos de titulación hacia los más pobres ya que solamente el 25% de las fincas en áreas de ladera cuenta con tenencia segura y el 42% de las fincas de menos de 5 hectáreas, mientras que el 76% de las parcelas mayores de 50 hectáreas están tituladas (Jansen et al, 2003a citado por WB, 2005).

De acuerdo con una investigación realizada con apoyo de USAID, BM y la UE (Barham et al 2002), la evolución en las ventas de tierra de 1993 al 2000 muestra que este proceso ha incrementado la inequidad entre los productores ya que el estrato de grandes fincas ha sido dominante como comprador. Por otro lado, el mercado del alquiler no ha sido muy activo y ha estado dominado por el estrato de pequeñas fincas (Barham et al 2002:20). Además, el dinamismo de los mercados de

tierras se ha visto afectado por la alta concentración en su tenencia, la falta de mecanismos impositivos para grabar a los grandes fundos y las prohibiciones –hasta 1992– a la renta de la tierra en particular las del sector reformado (CEPAL 1999: 55).

Diversos estudios han enfatizado el alto nivel de exclusión histórica de los pequeños productores al crédito rural. La CEPAL (1999) reportaba que en 1990 un estimado del 22% de los productores menores a 2.5 hectáreas tenían acceso a crédito del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola. El Banco Mundial indicaba que solamente el 1% de los productores de laderas tenían acceso a una fuente regulada –la mayoría bancos–, 12% a cooperativas, cajas rurales y ONG's y 25% al crédito informal (WB 2005).

1.1.2 El período de ejecución de la ERP 2000–2006

A inicios de la década Honduras estuvo expuesta a una serie de “shocks” externos de origen natural (el Huracán Mitch 1998 y la fuerte sequía del 2000–2001) y de los precios de sus bienes transables (la dramática caída en los precios del café en cerca del 50% de su valor). Además, el fuerte influjo de recursos Post-Mitch presionó para que se apreciara el Lempira en un 28% en términos reales de 1997 a 2001 lo que afectó al sector exportador sumado a la desaceleración de la economía de los EEUU (WB 2003: 2).

Fue hasta 2004 que se observaría una fuerte recuperación de los precios y volúmenes del café, el banano, la caña de azúcar, melones y aceite de palma. De manera que, aunque sujeto a fuertes desequilibrios año con año; el PIB del sector agropecuario –en promedios quinquenales– recuperó las tasas de crecimiento histórico que durante las décadas de los ochenta y noventa rondaron entre 3 y 4% anual. La participación del PIB agrícola en el PIB nacional durante el quinquenio continuó la tendencia histórica fluctuando entre 20 a 24 puntos porcentuales (Viales 2000: 147).

Los cultivos para el consumo nacional de fuerte base campesina como el maíz, los frijoles y el sorgo tuvieron una caída tanto en volumen (a consecuencia de la reducción en las áreas sembradas) como en precio durante el quinquenio, debido en buena parte a las políticas de apertura comercial sancionadas en 1999 que llevaron al abandono de los aranceles de “banda de precios”. El volumen de producción del sector campesino tuvo poca elasticidad con relación al precio y la disminución en la producción correspondería a los sectores de medianos y grandes productores (CEPAL 1999: 21). La gran excepción a esta tendencia de caída en la producción fue la del café cuyas áreas de cultivo continuaron creciendo año con año.

1.2. Evolución y características de la pobreza rural

1.2.1 1.La evolución en la pobreza

De acuerdo a estimaciones oficiales², durante el período 2001–2005 la pobreza se mantuvo sin mayores cambios afectando al 65% de la población hondureña y al 71% de la población rural. La pobreza extrema

² Los indicadores nacionales para la medición de la pobreza se han basado en metodologías de ingreso y consumo medidas a través de la Encuesta Permanente de Hogares y de Propósitos Múltiples (EPHPM) y la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Honduras (PNUD 2007: 4). De acuerdo a esta metodología, los hogares en pobreza son aquellos cuyo ingreso per cápita es menor al costo de la canasta básica, que además de alimentos básicos incluye necesidades de vivienda, educación, salud y transporte. Además, se considera como hogares en extrema pobreza aquellos cuyo ingreso per cápita es inferior al costo de la canasta básica de alimentos (PNUD 2007: 4). En el marco de la ERP, a pesar de que se hace referencia a diversas aproximaciones a la medición de la pobreza se utiliza como indicador central el nivel de ingresos de las familias.

rural en cambio aumentó en 4 puntos pasando a afectar a nueve de cada diez familias pobres rurales. Estos resultados contrastan con los logros de la década de los noventa en la que hubo reducciones de la pobreza a nivel nacional de más de diez puntos (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2: Porcentaje de pobreza y pobreza extrema nacional, urbano y rural en Honduras, 1991–2006.

Año	Nacional		Urbana		Rural	
	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza extrema
1991	74.8	54.2	68.4	46.7	79.6	59.9
2001	64.5	47.4	57.8	37.8	73.8	60.6
2002	64.8	44.8	58.2	28.5	72.2	63.4
2003	65.1	47.0	57.2	29.8	72.5	63.1
2004	64.2	44.6	58.7	29.1	70.3	61.4
2005	65.3	47.1	60.3	31.3	71.5	63.8
2006	62.1	42.3	55.3	24.6	68.9	60.3

Fuente: Documentos GoH 2001, 2005, 2006a. PNUD 2007.

El fenómeno de la pobreza tiene una fuerte correlación con lo rural. Mientras que en Honduras la población rural mantuvo una proporción de alrededor de la mitad de la población total, el 74% de los pobres y el 86% de los pobres extremos viven en las zonas rurales (WB 2006: iii). En términos absolutos el número de pobres rurales se incrementó en alrededor de 400 mil pasando de 2.42 millones en 2001 a 2.82 millones en 2005. Esto indica un continuado deterioro de las condiciones de vida de las familias rurales y cuestiona profundamente los alcances reales de las políticas y proyectos pro-pobres a nivel rural. Incluso este conjunto de políticas de la ERP estarían generando un número aún mayor de pobres ya que la migración a centros urbanos y al exterior creció vertiginosamente a partir de 1999³. Sin embargo, aquellos que migran serían los que se encuentran en condición de pobreza relativa ya que cuentan con los medios económicos para tomar esta alternativa. Al respecto, de Janvry estimó que en México y Centroamérica alrededor de tres cuartas partes de la reducción en la pobreza rural habría sido el resultado de las migraciones y no debido a la mejora de las condiciones productivas locales (de Janvry 2001).

Al parecer, la situación de los hogares pobres rurales podría ser aun peor. Muñoz y Meza Palma (citado en WB 2006) consideran que las estimaciones de pobreza rural son cuestionables debido a la falta de representatividad en la profundidad de la encuestas de hogares. Tejo (citado en WB 2006) estimó que la pobreza extrema rural era de alrededor del 75%. Igualmente, de acuerdo con las estimaciones de Paes de Barros (2006), la pobreza extrema habría alcanzado para el 2003 al 75% de las familias rurales con un ingreso menor a US \$ 1.3 por persona

³ aunque no existen registros confiables sobre el número de migrantes al exterior –en especial a EEUU, se estima que más de 100 mil hondureños migraron durante el quinquenio 2001–2005. El incremento en el monto de las remesas puede servir como un indicador de la migración. La tasa de crecimiento de las remesas de 1990 al 2003 fue de 25% en promedio anual. Para el año 2006 las remesas habían superado los US \$ 1 mil millones, 1.5 veces el valor del año 2000 (SELA 2005) y representaban el 20% del PIB (WB 2006).

diario⁴. El ingreso per capita rural promedio era de US\$ 1.02 diario, 20% inferior a la línea de la extrema pobreza (Paes de Barros 2006: 66–68).

Además, la pobreza rural es extremadamente profunda ya que alrededor de la mitad de la población rural vive con ingresos per cápita inferiores a US\$ 0.57 diarios y cerca del 25% con ingresos per cápita inferiores a US\$ 0.29 diarios (ibid.: 58–70). Este nivel de ingreso no es solamente muy bajo sino extremadamente desigual ya que el 40% más pobre de la población se apropia de menos del 10% de los ingresos rurales totales, mientras que el 10% más rico recibe más del 40% del ingreso (IICA 1993: 4). El 1% más rico cuenta con el 13% de los ingresos, lo que equivale al ingreso de más de la mitad de la población rural más pobre. El coeficiente de Gini es igual a 0.57 (ibid.).

Encuestas realizadas identificaron diversas tipologías de estrategias de medios de vida rurales y el dato sorprendente es que ninguna de estas estrategias es capaz de generar un ingreso anual promedio sobre la línea de la extrema pobreza para las familias campesinas que las desarrollan (WB 2005: 59).

1.2.2 ¿Un abrupto cambio en la pobreza en 2006?

Los datos del año 2006 dan cuenta de una importante reducción en la pobreza y en la extrema pobreza rural –de más de 3 puntos. (Ver cuadro 1). Pero la confiabilidad de estas estimaciones ha sido cuestionada por organizaciones de la sociedad civil como el Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH) y líderes del Partido Nacional, de oposición, que consideran improbable una caída de esta dimensión en un solo año. Además, durante todo el período analizado (1991–2005) no ha habido ningún año en el que la pobreza se hubiera reducido en más de tres puntos porcentuales anuales, a excepción del año 1992 (4.9%).

Esta reducción podría estar ligada en especial a la recuperación en los precios del café –que tiene un alto impacto en el ingreso de los pobres rurales viviendo en laderas– y en general a la recuperación del PIB agrícola a partir del 2004. Para otros consultados, esta fuerte caída en la medición de la pobreza es el resultado del cambio a partir del año 2006 del método de medición de la pobreza. Con la introducción de las ENCOVI con el apoyo del BM a través del programa de Mejoramiento de Encuestas de Condiciones de Vida, la medición se realiza estimando el consumo de las familias y no el ingreso, como se hacía antes. Este ajuste, generalmente permitiría contabilizar mejor el bienestar de los hogares ya que las encuestas capturan mejor la información de consumo que la de ingresos y además, esto permite dar cuenta de la producción de autoconsumo de los hogares campesinos. Lo anterior explicaría, en buena parte, el cambio abrupto registrado en los niveles de pobreza (WB 2006: 4).

1.2.3 Pobreza, determinantes del Ingreso rural y desigualdades regionales

Un análisis detallado de los ingresos rurales indica que el ingreso laboral representa el 89% de los ingresos de las familias rurales de los cuales 50.3% proviene del trabajo independiente por cuenta propia –en su mayoría como productor campesino de subsistencia– y 38.6% por venta de su fuerza de trabajo como asalariado en el mercado de trabajo. Por

⁴ La línea de pobreza extrema o indigencia que utiliza Paes de Barros es el costo de una canasta básica de alimentos capaz de garantizar un mínimo de 2,200 kcal. El costo estimado para dicha canasta básica de alimentos a nivel rural fue de L. 689 por persona al mes, L. 23 diarios (US\$ 1.31) superando las estimaciones oficiales.

consiguiente, el ingreso laboral explicaría en buena medida la evolución en la pobreza rural ya que el peso del ingreso no laboral fue solamente de 11%. Las transferencias públicas incluyendo pensiones, subsidios y bonos representaron tan solo el 1% del ingreso familiar rural. Estas cifras denotan la escasa influencia, en cuanto a generación de ingreso directo de los recursos de los programas de gobierno, incluyendo los de la ERP. El otro 10% del ingreso familiar rural corresponde fundamentalmente a las transferencias privadas entre las que destacan las remesas del exterior (5.7%) y las ayudas familiares (3.6%) (ibid.: 60).

Existe una fuerte correlación entre la evolución de la pobreza y el ingreso rural per capita. Durante el período 1998–2003 según Paes de Barros (2006) en las regiones agrícolas⁵ del Occidente, Centro Occidente y Nor Oriental de Honduras, en donde la pobreza extrema ya era muy alta –arriba del 70%– se registran los mayores aumentos de la pobreza extrema –de 10 hasta 20 puntos. A estas regiones les corresponde una reducción en el ingreso per cápita de 24 a 51%. (Ver cuadro 3). Estas regiones además coinciden con las denominadas “áreas de laderas” donde estima que más del 90% de la población vive con menos de US\$ 1 al día.

Las regiones Centro Oriental y Sur igualmente partieron de un alto porcentaje de pobreza extrema pero tuvieron un menor aumento de la pobreza durante el período – 0.5 a 2.1 –, lo que corresponde a una menor caída en el ingreso per capita. Finalmente se identifican las regiones del Litoral Atlántico y Norte que aunque tenían un menor nivel inicial de pobreza extrema experimentaron un incremento moderado de la pobreza en el período – de 4 a 6 puntos – que estaría ligado a la caída en el ingreso per cápita combinado con aumentos en las desigualdades, en especial en la región Norte. Estas regiones en conjunto corresponden al área de la denominada “T” del desarrollo que abarca la región Sur, Centro y de la Costa Caribeña mucho menos afectados por la pobreza rural. De manera que se han ampliado las diferencias en los niveles de pobreza y de ingresos entre el denominado territorio de la “T del desarrollo” y la región de áreas de laderas, reforzando el desarrollo bimodal y desigual en Honduras.

⁵ Las Encuestas Agrícolas de Honduras del INE organizan al país en siete regiones: sur, centro-occidental, norte, litoral atlántico, nor-oriental, centro-oriental y occidente.

Cuadro 3: Evolución de la pobreza extrema y del ingreso per capita rural diario por región de Honduras (1998–2003).

Región	% Pobres extremos – indigentes (1)		Variación Puntos porcentuales	Ingreso per capita diario US\$(2)		% reducción ingreso
	1998	2003		1998	2003	
Áreas de ladera (laderas y valles intramontanos)						
Alto porcentaje de pobreza y alto crecimiento de la pobreza en el período						
Occidente	73.1	92.2	19.1	1.21	0.59	51.2
Nor oriental	72.3	82.7	10.4	1.21	0.92	24.0
Centro occidental	77.3	88.1	10.8	1.06	0.72	32.0
Áreas de la “t de desarrollo” – valles costeros y región central						
Alto porcentaje de pobreza con bajo nivel de crecimiento en el período						
Centro oriental	74.5	76.6	2.1	1.33	1.10	17.3
Sur	78.9	79.4	0.5	1.01	0.91	9.9
Menor porcentaje de pobreza pero alto crecimiento en el período						
Litoral atlántico	62.0	68.1	6.1	1.47	1.35	8.2
Norte	61.5	65.9	4.4	1.55	1.40	9.6
Nacional	70.7	77.4	6.7	1.30	1.04	20.0

Fuente: Paes de Barros (2006:92)

(1) Los datos son los calculados por Paes de Barros y su estimación de pobreza extrema rural nacional es de alrededor de 17 puntos por arriba de la estimada por el GdH.

(2) Los ingresos per capita son en dólares de acuerdo con la tasa vigente a Julio, 2003 y calculados a partir lempiras ajustados a esa fecha a partir de las EPHPM.

Contrario al comportamiento de la variable de desocupación en países más desarrollados, esta variable en Honduras no es un indicador que contribuya a comprender el grado de bienestar de las familias. En efecto, la tasa de desempleo abierto en el área rural de Honduras es solamente del 3%, incluso menor que la registrada a nivel nacional del 5% durante la presente década. Los bajos niveles de ingreso per capita rural indicarían que en cuanto al empleo el problema central es el nivel de remuneración de los trabajadores rurales y la calidad del empleo, en especial de los que se dedican a actividades agropecuarias.

Al analizar la calidad del empleo se revela que del total de ocupados rurales en situación de extrema pobreza el 70% se encuentra en condiciones de sub-empleo visible o invisible, concentrados en la actividad agrícola lo que sugeriría una actividad por cuenta propia como campesinos de subsistencia⁶.

Alrededor del 60% de los trabajadores que viven en áreas rurales de Honduras están ocupados en el sector agropecuario. Las disparidades en el empleo agropecuario rural entre las regiones son muy fuertes. En las regiones más pobres (Occidente, Centro-Occidente y Nor-oriental) cerca del 80% del total de residentes ocupados en las áreas rurales está en el sector agropecuario, mientras que en la región Norte solamente el 33% de los trabajadores rurales se dedican a actividades agropecuarias. Al parecer habría una relación directa entre porcentajes de empleo agropecuario y pobreza en las regiones (ibid.: 210).

⁶ El sub-empleo invisible que alcanza al 63% se refiere a aquellos que trabajaron menos de 36 horas semanales y que pudieron haber trabajado más tiempo y cuyo salario es menor al salario mínimo. El sub-empleo visible que llega al 6.5% incluye a los que aunque trabajaron 36 horas semanales o más no percibieron el ingreso mínimo mensual correspondiente al salario mínimo. Estimaciones a partir de la EPHPM 2006.

Paes de Barros (2006) estima que en promedio la remuneración mensual de los trabajadores rurales es de US\$ 99 lo que equivale al 60% de la remuneración promedio nacional. La remuneración en actividades agropecuarias para residentes en áreas rurales para el año 2003 fue menor, US\$ 81 con una caída durante el período 1998–2003 de alrededor de 24.3%. Esta caída en la remuneración del trabajo rural sería uno de los principales factores para explicar el crecimiento de la pobreza rural durante el período. En efecto, existe una alta correlación entre el aumento en la pobreza rural y la reducción en la remuneración promedio de los trabajadores rurales en cada una de las regiones durante el período. De ahí que para comprender las determinantes del ingreso rural es necesario estudiar la evolución en el empleo rural analizando los dos factores más importantes que explican el nivel de ingreso laboral: la calificación de los empleados y la calidad de los puestos de trabajo.

Adicionalmente, los precios de la mayoría de los productos agrícolas producidos tanto por campesinos y medianos y grandes productores nacionales han caído, lo que produce un efecto de arrastre en los ingresos y los salarios agrícolas. Los términos de intercambio intersectoriales del sector agrícola respecto al no agrícola mostraron una pérdida del 40% de 1978 al 2000. Esta tendencia continuó durante el primer quinquenio de 2000 en los precios reales del maíz y frijol como producto de la liberalización comercial y la caída abrupta del precio del café (2000–2003); reduciendo significativamente, en su conjunto, los ingresos reales mientras que los costos continuaban en ascenso (WB 2005: 18).

En las áreas de laderas se estimó que la producción de granos básicos fue particularmente afectada perdiendo alrededor de un tercio de su capacidad de compra en los últimos 20 años (WB 2005: 20). La caída en los términos de intercambio y la pérdida de capacidad de compra ha tenido un fuerte impacto negativo en el bienestar de la población rural en general y, casi seguramente, ha contribuido a incrementar el número absoluto de pobres rurales. Por lo tanto la conclusión de Barham et al (2002b) efectivamente se confirma: "... la liberalización de la economía agrícola de Honduras muestra muy pequeños signos de operar en una forma pro-pobre como algunos habían hipotetizado" (WB 2005: 21).

1.2.4 Calificación y calidad de los puestos y de la fuerza de trabajo

En primera instancia las diferencias salariales pueden ser el reflejo de distintos niveles de calificación de la mano de obra. Es decir que trabajadores con calificaciones distintas en puestos similares, tendrán niveles de productividad distintos y, consecuentemente, habría diferencias de ingreso laboral entre ellos. En segundo lugar, la productividad del trabajo depende no sólo de condiciones intrínsecas del trabajador, sino también de las características del puesto de trabajo que ocupa. Por tanto, la heterogeneidad entre los puestos también es relevante para explicar la desigualdad del ingreso del trabajo. Así, la menor remuneración de los trabajadores residentes en áreas rurales y de los agropecuarios es consecuencia tanto de una menor calificación como de diferencias en la calidad de los puestos de trabajo. Sin embargo, hay que destacar que en el caso de los trabajadores agropecuarios rurales la calificación explicaría menos del 10% de la variación de sus ingresos. En consecuencia, la calidad de los puestos daría cuenta de más del 90% de las variaciones de ingresos para este grupo que alcanza cerca de dos tercios de los trabajadores en las regiones más pobres del país (Paes de Barros 2006: 235).

La calidad de un puesto de trabajo se mide como la remuneración promedio de un grupo de trabajadores para dicho puesto. En este caso

los trabajadores rurales a nivel nacional, viviendo o no en el campo, tenían un promedio salarial de US\$ 99. La baja calidad de los puestos de trabajo rurales en Honduras sobresale como el factor más importante para explicar la menor remuneración y la mayor pobreza rural, frente a las otras desventajas que tienen los trabajadores en términos de su calificación (ibid.: 252). La baja calidad del puesto se asocia a diversas características como: i) el tamaño de la empresa, ii) la categoría ocupacional, iii) la ocupación y iv) la rama de actividad. Cerca del 90% de los trabajadores agropecuarios están ocupados en empresas de menos de 5 empleados que en promedio pagan la mitad de lo que pagan las empresas con 10 o más empleados (ibid.: 257). Esta preponderancia de las explotaciones de menos de 5 empleados estaría ligada a los continuos procesos de subdivisión de la tierra que ya se han apuntado.

En cuanto a la categoría por ocupación se considera que un trabajador en el sector agropecuario puede desempeñarse como: a) empleador, b) empleado temporal c) empleado permanente d) trabajador por cuenta propia que contrata mano de obra temporal e) trabajador por cuenta propia que no contrata mano de obra temporal f) miembro de cooperativa o grupo y g) trabajador familiar no remunerado. Al respecto, las remuneraciones mensuales más bajas en el sector rural agropecuario para el año 2003 las tenían en orden de importancia: los trabajadores por cuenta propia que no contratan (campesino con tierra de subsistencia) (33%) con US \$ 68, los empleados temporales (28%) con US\$ 58 y los trabajadores familiares no remunerados (14%). Estos grupos de peor remuneración totalizan más del 75% de los trabajadores agropecuarios de Honduras (ibid.: 259).

En suma, la baja remuneración de los puestos agrícolas estaría explicada en buena medida por la baja calidad de los puestos de trabajo, que a su vez estaría ligada al pequeño tamaño de las explotaciones, al trabajo por cuenta propia (como campesino de subsistencia, empleado temporal y familiar no remunerado) y a las actividades agropecuarias de granos básicos y otros cultivos anuales con precios a la baja –especialmente en áreas de laderas– cuyo destino es preponderantemente el autoconsumo.

1.3. La evolución en los cambios y prioridades de la ERP rural

1.3.1 Las políticas públicas de los 1990's

A partir de 1990 durante el Gobierno de Rafael Callejas se ejecutó un Programa de Ajuste Estructural que en el sector rural se cristalizó a través de la Ley de Modernización y Desarrollo Agrícola (LMDSA) aprobada en 1992 y el Programa Sectorial Agrícola. Las organizaciones gremiales campesinas y de pequeños productores divididas y cooptadas durante la década de los ochentas fueron incapaces de constituir una fuerza que desafiara el programa de ajuste rural que fue lanzado con el apoyo de las organizaciones allegadas al Gobierno.

El conjunto de medidas de ajuste estructural implementadas incluyeron dos áreas: las políticas de estabilización de corto plazo y las políticas de reactivación económica o ajuste estructural. Estas políticas modificaron sustancialmente la forma en que operaba la economía orientándola a la eficiencia, entendida como la reducción de la presencia del Estado y la reinserción de la economía en el mercado mundial mediante una liberalización económica que diera nuevo énfasis al sector agrícola (Noe Pino et al. 1992: 20).

En cuanto al sector rural los principales cambios se introdujeron a través de la LMDSA, que también es conocida como Ley Norton⁷, que se aprobó en marzo de 1992. La LMDSA redujo sensiblemente las causales de afectación de tierras y dio lugar a que las explotaciones propiedad de las EACs pudieran ser vendidas en el mercado de tierras. Esto se complementó con una reducción sustancial de los mecanismos de intervención estatal en el mercado de granos básicos con el cierre del Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola –una constante en la política agraria neoliberal en Centroamérica–, la reducción de los volúmenes de crédito agrícola canalizado a través del BANADESA, los procesos parciales de liberalización de los mercados de arroz, maíz y frijón y una fuerte retirada del Gobierno de la asistencia técnica gratuita a pequeños productores.

Sin embargo, el gravamen a los latifundios –para dinamizar los mercados de tierra– sugerido por Norton; así como medidas aprobadas con un sesgo pro-pobre como la creación de un fondo público para la compra de tierras y la ampliación del crédito rural a través de las cajas rurales –bancos comunales– no fueron reglamentadas (BM 2000: 2), no se asignaron fondos y finalmente no fueron implementadas.

1.3.2 La persistencia del modelo neoliberal de desarrollo

El documento ERP 2001 se propuso como una política de Estado, con perspectiva de largo plazo cuyo objetivo central era la reducción de la pobreza de manera significativa y sostenible, en base a un crecimiento económico acelerado y sostenido, procurando la equidad en la distribución del crecimiento a través de un mayor acceso de los pobres a los factores de la producción, incluyendo el desarrollo del capital humano y las redes de seguridad social (GoH 2001: iii, 55). Se identificaron entre las causas de la pobreza en Honduras: i) el lento crecimiento económico y el bajo ingreso per cápita, ii) la desigual distribución del ingreso y de los factores de la producción (tierra, capital), iii) el bajo nivel de escolaridad, iv) la baja productividad del empleo y vi) entre otros factores: la presión demográfica, sus efectos en los recursos naturales, la baja participación de los pobres, el deterioro de los valores culturales y las debilidades de los gobiernos locales (GoH 2001: ii).

Al respecto, el Banco Mundial reconocía en la Estrategia de Asistencia para el país de 1999 tres aspectos centrales que venían contribuyendo a la pobreza en Honduras: i) la falta de un crecimiento económico sostenido y fluctuaciones en los indicadores macro-económicos ii) la pobre calidad de la inversión en capital humano y iii) la desigual distribución de los ingresos y los recursos (WB 1999: 1). Sin embargo, como veremos adelante, las políticas y proyectos que el BM priorizó en sus recomendaciones, así como los que se retomaron en la ERP, no abordaron lo referente al último inciso: las acciones para reducir las enormes desigualdades en la distribución del ingreso y los recursos en Honduras.

A pesar de que en el documento de la ERP se mencionaba la preocupación por la desigual distribución del ingreso, las principales propuestas y líneas de acción que el Gobierno y las OFI'S comprometieron para la reducción de la pobreza apuntan fundamentalmente, al logro de un crecimiento económico elevado y a la implementación de mecanismos de compensación social en las áreas de salud, educación y redes de atención social. Así, la ERP 2001 consideró que la pobreza estaba estrechamente

⁷ El Programa de Ajuste Estructural Agrícola (PAEA) estuvo fuertemente influido por la Agencia para el Desarrollo de los Estados Unidos y bajo la orientación académica y asesoría personal del Dr. Roger Norton en seminarios y en los espacios de discusión de política creados para acelerar la implementación del PAEA.

relacionada con el nivel y la lenta evolución del crecimiento del PIB. Se indicaba que el crecimiento del PIB per cápita durante el período de los noventa había sido muy bajo y errático con un promedio de apenas 0.5% anual. Sin embargo, los datos considerados para el período 1991–2000 muestran un bajo nivel de correlación entre la evolución del PIB per cápita y la pobreza (Ver cuadro 4).

Cuadro 4: Evolución de la tasas de crecimiento anual del PIB, del PIB per capita, del porcentaje de hogares pobres y puntos de reducción anuales de la pobreza en Honduras 1991–2000.

Indicadores	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Promedio
PIB	3.3	5.6	6.2	-1.3	4.1	3.6	5.0	2.9	-1.9	5.0	3.2
PIB per capita	0.3	2.6	3.3	-4.0	1.3	0.9	2.3	0.3	-4.3	2.5	0.5
% Hogares pobres	74.8	69.9	67.5	67.2	67.8	68.7	65.8	63.1	65.9		
Puntos reducción pobreza		4.9	2.4	0.3	-0.6	-0.9	2.9	2.7	-2.8		1.1

Fuente: Documento GdH 2001.

Aunque el Gobierno y los cooperantes argumentaban que la reducción en la pobreza en los noventa había sido resultado de las reformas y del consiguiente crecimiento de la economía, al parecer la reducción en la pobreza habría estado más vinculada al aumento en la provisión de bienes sociales a través de los programas de inversión social del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS). Aún considerando que existiera algún nivel de correlación entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, se agregaba que existía una muy baja elasticidad crecimiento–pobreza. Es decir, que durante la década de los noventa por cada punto porcentual de aumento en el PIB percapita, la pobreza se había reducido en solamente 0.65 puntos, mientras que el promedio de América Latina era de 0.94 puntos. En efecto, se estimaba que esta baja tasa de transformación del aumento del PIB en decrecimiento de la pobreza estaba asociada a un limitado acceso a activos productivos como la tierra, el crédito, educación secundaria y técnica y la sesgada estructura de distribución del ingreso y la riqueza, lo que impedía que los beneficios del crecimiento se “filtraran” hacia los sectores más pobres (GoH 2001: ii).

El crecimiento de la economía en Honduras ha sido históricamente muy inestable y el tipo de desarrollo económico muy abierto deja poco espacio al Gobierno para controlar el comportamiento de las principales variables que lo explican, como por ejemplo la evolución en los precios de las principales exportaciones (café y banano), la inversión externa en la industria maquiladora y el aumento en los ingresos por remesas desde el exterior. Si el crecimiento era la variable decisiva para reducir la pobreza, el documento no detallaba cuales serían los sectores que dinamizarían el crecimiento en las regiones más pobres del país y, por otra parte, no se cuestionó que tipo de crecimiento económico debería privilegiarse para que la teoría del derrame funcionara y los nuevos puestos de trabajo generados y otros beneficios, pudieran alcanzar a los más pobres.

En síntesis, como parecen indicar los datos de Honduras y como sostiene de Janvry et al (2001) si bien la evolución de la pobreza se ve afectada por el ciclo económico, las desigualdades tienden a aumentar con la recesión pero no se reducen con el crecimiento económico. De manera que para reducir las desigualdades se requieren de instrumentos distintos a los del crecimiento.

Como apuntan diversos autores (Richards 2002; Kay 1995 y Viales 2000) el dilema del desarrollo rural y la reducción de la pobreza remiten a la discusión sobre las modalidades de transición agraria en América Latina y al proceso de mayor complejidad y diversidad de dichas vías de transición. Es decir, el desafío de la sociedad hondureña de encontrar un modelo de desarrollo integrador de las poblaciones rurales, las vías técnico-productivas, los anclajes políticos, las estructuras sociales de participación y las formas de acumulación y redistribución del ingreso.

1.3.3. Enfoques y dilemas para el combate de la pobreza rural

Por lo visto, habría cierto consenso en que el crecimiento económico es un requisito pero no una condición suficiente para la reducción de la pobreza, ya que, en general, el proceso de crecimiento es injusto, especialmente cuando se sustenta en la liberalización ya que los pobres rurales tienen mayores dificultades para aprovechar las oportunidades del mercado laboral (Richards 2002: ii). Así, el crecimiento económico en Honduras ha tenido un sesgo urbano y la marginación de las áreas rurales ha implicado, si no el aumento de la pobreza, al menos que ésta se mantenga en porcentajes muy elevados, de manera que como aseveran de Janvry y Sadoulet (2001) atacar la pobreza significaría atacar la pobreza rural.

En este contexto, el que una familia sea campesina equivale prácticamente a hablar de una familia pobre, especialmente si cumple con algunas de estas características:

- a. sus activos territoriales son pocos y se encuentran en laderas,
- b. sus ingresos dependen sólo de la agricultura,
- c. el tamaño de la familia es grande y el índice de dependencia económica es alto,
- d. tiene pocos adultos o ninguno trabajando en los mercados laborales,
- e. carece de capital de migración y no participa de los flujos migratorios,
- f. tiene bajo nivel de escolaridad, especialmente el de el/la jefe de hogar.
- g. no pertenece a organizaciones y redes locales de solidaridad,
- h. forma parte de un grupo étnico (CEPAL, 1999)⁸.

Históricamente el proceso de la inserción de los campesinos en la economía nacional ha seguido varias direcciones: a) la generación de pequeñas empresas campesinas (Reforma Agraria en los años setentas y ochentas y encadenamientos productivos en mercados agrícolas no tradicionales en los noventas) y b) el advenimiento de los y las campesinas en trabajadores asalariados (rurales o no) (el trabajo en las bananeras desde inicios del siglo XX, la migración rural-urbana, entre otros). En los casos en que fue exitoso, estos procesos significaron la salida de las familias campesinas de la pobreza extrema.

¿Cuáles son las vías que siguen las familias campesinas a principios de este siglo y cuáles son las que se han promovido para el combate de la pobreza rural en la ERP de Honduras? De Janvry y Sadoulet (2001) mencionan cuatro vías de salida de la pobreza rural que se han seguido en la región Centromericana y México en la última década que incluyen: la migración, la asistencia social, la agricultura familiar y la pluriactividad o empleo rural no agrícola (ERNA).

⁸ Estudios más recientes (De Janvry y Sadoulet 2001; WB 2005 y PNUD-FLACSO 2007) confirman estas observaciones.

Para el desarrollo de una estrategia efectiva de combate a la pobreza es crucial determinar puntos críticos de entrada, las políticas para abordarlos y la secuencia y coordinación de sus actividades. Mientras que los enfoques multisectoriales incluyentes de todo son una contestación lógica a la complejidad de la pobreza, son problemáticos en cuanto a la escogencia de políticas y su secuencia. Los tomadores de decisiones del desarrollo rural tienen que elegir que énfasis dar al mercado o a las estrategias enfocadas en el crecimiento, en contraste con las inversiones basadas en el bienestar o servicios sociales y cómo hacer las conexiones entre las distintas intervenciones para asegurar una política global coherente (Richards 2002: 3). El proceso de la ERP ha intentado desempeñar este papel.

La ERP establece programas de asistencia social, agricultura familiar y en menor medida de ERNA. La ERP, sin embargo, no hace mención a la migración (tanto internacional como rural-urbana) ni indica acciones en ese sentido. No obstante, un estudio de SELA (2005) coloca a Honduras entre el grupo de países de América Latina y el Caribe donde las remesas de los migrantes tienen un fuerte impacto en sus economías, con un mayor impacto en los hogares urbanos. Sin embargo, esta tendencia podría estar cambiando ya que un estudio realizado por PNUD y FLACSO en el año 2007 revela que en municipios rurales con altos índices de pobreza, el porcentaje de hogares que reciben remesas oscila entre el 10% (San Marcos de Sierra, Intibucá) y el 40% (Santa Lucía, Intibucá), de manera que se podría afirmar que la migración se está constituyendo en una alternativa para combatir la pobreza que eligen los hogares rurales, aunque no siempre estos sean los más pobres, ya que migrar implica la movilización de capitales que no están al alcance de los pobres extremos⁹.

El desarrollo de la asistencia social, por otra parte, ha sido uno de los énfasis principales de la Estrategia, vinculados tanto a la provisión de servicios públicos a la población rural (educación, salud, saneamiento básico, infraestructura) como a una red de seguridad social focalizada en los más pobres (PRAF y Red Solidaria). La mayor parte de los beneficiarios de estos esquemas son las familias pobres rurales y, aunque este trabajo no profundiza en esta temática, las evaluaciones realizadas por el BM y otras entidades apuntan que han existido fuertes problemas en la focalización, el reducido monto efectivamente asignado a cada familia y los altos costos administrativos de los mismos (Cohen y Franco 2006).

La agricultura familiar es también uno de los ejes estratégicos¹⁰, coordinados por el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONAD-ERS); a su vez, el apoyo al desarrollo de la ERNA se incluye en algunos de estos programas. Sin embargo, la alternativa de la agricultura familiar como motor para salir de la pobreza es sombría, especialmente si se basa en granos básicos, debido al sesgo en contra de la pequeña agricultura de la política nacional e internacional reflejado en las debilidades estructurales en la provisión de acceso y seguridad sobre la tierra, la asistencia técnica y apoyo crediticio, así como las dificultades en competir contra los alimentos subsidiados del Norte (Richards 2002: ii). El documento de la ERP (2001) destacaba la fuerte concentración de la tierra en Honduras. Partiendo de los datos sobre tenencia de la tierra y pobreza (ver cuadros 1 y 2) se observa una importante coincidencia entre

⁹ Un estudio de Jansen et al (WB 2005) indica que 25% de los hogares de Honduras recibe remesas, sin embargo, sólo un 15% de la muestra del estudio que la constituían hogares en laderas, recibían remesas. Este ingreso representaba el 30% de los ingresos por hogar por año.

¹⁰ Segundo componente de la Estrategia, numeral 2.3 Mejorando la Competitividad de la Pequeña Economía Rural.

el número de familias sin tierra y con menos de 5 hectáreas y las familias pobres rurales, ya que ambas rondaban el 85% de las familias rurales de Honduras. Adicionalmente, se hacía referencia en el documento de la ERP que la LMDSA de 1992 había dejado vigentes causales referentes a los sobretechos y a la tierra ociosa que a la fecha no habían podido dárseles cumplimiento. No obstante, la alta correlación entre los niveles de pobreza y las limitaciones en el acceso a la tierra, el tema de la modificación en la tenencia de la tierra (reforma agraria), propuesto por las organizaciones de sociedad civil, fue dejada de lado por considerarse que “requería de un amplio debate nacional para lograr un nivel aceptable de consenso” (GoH 2001: i). El Banco Mundial, por su parte, ha subrayado la importancia de esta alternativa y la ha acompañado a través de una serie de programas vinculados al mejoramiento de la seguridad jurídica de la tierra para promover una agricultura familiar competitiva.

En síntesis, es en base a estos puntos de entrada –pequeña agricultura competitiva, el empleo rural no agrícola (ERNA) y las redes sociales de contención– que el Gobierno de Honduras habría pretendido impulsar la reducción de la pobreza rural.

1.3.4 La ejecución de la propuesta rural de la ERP

A continuación se presenta un análisis sobre los lineamientos y el área programática rural definida por la ERP así como los indicadores que se establecieron para la medición del progreso en los mismos, con el objetivo de valorar los alcances y la coherencia de las propuestas y los sistemas de medición, en especial los referidos al sector rural de Honduras.

1.3.4.1 Los lineamientos de la ERP

Luego de seis años recorridos (2000–2005) y de varias revisiones al documento original de la ERP, a nivel rural no se visualizan claramente esfuerzos para una mejora de la calidad de los empleos y en el acceso a factores de la producción estratégicos como la tierra y el capital. En lo que refiere a la priorización de grupos y zonas postergadas, la ERP no determinó regiones prioritarias ni definió mecanismos de focalización hacia los más pobres. En la práctica se retomaron las regiones que se habían acordado previamente en los proyectos de desarrollo rural y, como veremos adelante, no han sido capaces de alcanzar a las familias en situación de pobreza extrema.

En cuanto al fortalecimiento de la sociedad civil y la descentralización se aprecia que se ha avanzado hasta cierto punto en cuanto a los mecanismos a nivel central de consulta pero todavía existen muchas debilidades en la participación efectiva de los más pobres en los espacios de concertación locales y en la legitimidad de los mecanismos de participación local. Todavía las municipalidades, en especial las de las regiones más pobres, cuentan con enormes falencias debido a que no se han descentralizado los recursos y capacidades para asumir las nuevas tareas propuestas.

1.3.4.2 El área programática rural

La ERP definió un área programática denominada “Reduciendo la Pobreza en las Zonas Rurales” a la que se asignaron un total de US\$ 72.16 millones que representaban el 15% de los recursos de la ERP en el 2000. La participación de ésta área se incrementó a un 18% del total en el 2001 y luego ha venido reduciéndose hasta alcanzar un 10% en 2005. No obstante, en términos absolutos el monto asignado ha estado entre los US\$ 67 a 80 millones anuales durante el período 2000–2005 lo que

representó un 13.5% del total de los fondos de la ERP. Este monto parece exiguo si se considera la alta proporción de familias pobres que viven en la zona rural. No obstante, se debe reconocer que también se han realizado inversiones rurales a través de otras áreas programáticas como la de inversión en capital humano, la de protección social a grupos específicos y la de sostenibilidad de la estrategia. El área programática rural considero cuatro sub-áreas que se detallan en el cuadro 5.

El diagnóstico rural hacía referencia a la necesidad de incrementar los ingresos y una distribución equitativa de los mismos en favor de las familias rurales pobres. En ese sentido, se consideraron centrales el apoyo a la pequeña economía rural y las mejoras sustanciales en la distribución de los recursos productivos, principalmente la tierra y la puesta en marcha del PRONADERS. Este programa sería uno de los pilares fundamentales en la lucha por reducir la pobreza mediante proyectos orientados a la mejora productiva considerando espacios locales para la participación (GoH 2001: 73).

Estos temas fueron abordados en dos sub-áreas programáticas: “Mejorando la Equidad y Seguridad en el Acceso a la Tierra” y “Desarrollo Sostenible en Zonas Prioritarias” que actuarían bajo mecanismos que garantizarían la participación de los gobiernos locales y las comunidades, respectivamente. Estos sub-programas han manejado durante el período 2000–2005 US\$ 53 millones y US\$ 118 millones, respectivamente; para un total de US\$ 171 millones; lo que equivale a aproximadamente al 5% del total de los fondos ERP 2000–2005.

Resta considerar las dos sub-áreas programáticas “Mejorando la Competitividad de la Pequeña Economía Rural” y “Mejorando las Condiciones Sociales en el Área Rural” orientadas a la entrega de bienes públicos a nivel rural como carreteras, puentes, electricidad, obras de riego, infraestructura básica, acueductos rurales y diversos subsidios a nivel comunitario. Estas dos sub-áreas manejaron recursos del orden de US\$ 290 millones, equivalentes a alrededor del 8.5% del total de fondos asignados a la ERP en el período 2000–2005.

Cuadro 5: Distribución de fondos (%), área programática reduciendo la pobreza en zonas rurales (2) ERP 2000–2006, Honduras.

No	Sub áreas programáticas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total 00–05
2.1	Mejorando la equidad y seguridad en el acceso a la tierra	0.00	15.36	22.18	11.10	3.22	16.78	11.45
2.2	Desarrollo sostenible en zonas prioritarias	14.18	18.85	26.52	36.21	33.45	26.29	25.54
2.3	Mejorando la competitividad de la pequeña economía rural	85.82	49.01	35.51	31.00	54.61	47.11	50.82
2.4	Mejorando las condiciones sociales en el área rural	–	16.79	15.79	21.69	8.71	9.82	12.19
Total reduciendo la pobreza en zonas rurales		100.00	100.00	100.00	00.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: GdH 2006

Mejorando la equidad en el área rural. Con respecto a la inequidad en el acceso a la tierra, se había insistido en el documento que esta era una de las causas fundamentales de la pobreza rural. Sin embargo, la ERP lejos de abordar el tema del acceso a la tierra, por considerarlo conflictivo; asumió acciones de política en línea con el BM para atacar los problemas

de falta de títulos firmes de propiedad de la tierra agrícola y forestal, de los inadecuados sistemas de archivo y de administración de los registros de propiedad rural (GoH 2001: 73). Los fondos se concentraron en la ejecución con financiamiento del BM del Proyecto de Administración de Áreas Rurales (PAAR) y del Programa Piloto de Acceso a la Tierra (PACTA). Durante el período 2000–2005 un total de US\$ 53 millones fueron invertidos, que representaron el 12% de los recursos destinados al área programática de reducción de la pobreza en zonas rurales.

El PAAR, de acuerdo a lo estipulado, se concentró en apoyar la creación del Instituto de la Propiedad, entidad que sustituyó al Catastro Nacional. Por su parte el Programa PACTA logró magros avances en la generación de un mercado de tierras debido a problemas de disponibilidad de tierras de calidad en el mercado y no fue capaz de involucrar recursos adicionales del sector privado en la iniciativa de compra y venta. A pesar de que estaba prevista una operación de 15 millones de dólares (8 del BM y 7 de la banca privada), según un alto funcionario del INA entrevistado, el financiamiento para la compra de tierras fue insuficiente. A su parecer, PACTA no cuenta con recursos propios sino que moviliza recursos de bancos privados de difícil acceso para un productor pobre. Además, aseguró que hubo problemas de sobrevaloración de la tierra de hasta diez veces por sobre el precio de mercado de la zona.

Desarrollo Sostenible en zonas prioritarias. Este sub-programa corresponde al conjunto de proyectos coordinados por el PRONADERS de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) creado en el año 2000. Como veremos en detalle en la siguiente sección, a estos proyectos les correspondía el esfuerzo más importante de medidas de política para el apoyo a la reducción de la pobreza rural tomando en cuenta las metodologías y enfoques previstos por el PRONADERS. Durante el período 2000–2005 un total de US\$ 118 millones fueron invertidos, que representaron el 25% de los recursos destinados al área programática de reducción de la pobreza en zonas rurales.

Mejorando la competitividad de la pequeña economía rural. A este sub-programa se asignó el 51% de los fondos del área programática de reducción de la pobreza rural durante el período 2000–2005, que corresponde a esfuerzos de construcción de infraestructura rural que totalizan US\$ 234 millones. Es importante puntualizar que la mayoría de los proyectos de riego financiados corresponden a distritos de riego de pequeños y medianos productores en zonas de valle que no estaban en situación de pobreza extrema ni formaban parte de la población focalizada.

Mejorando las condiciones sociales en el área rural. A esta sub-área programática se le asignó alrededor de un 12% de los recursos del área programática de reducción de la pobreza rural. Un total de US\$ 56 millones fueron asignados a infraestructura básica construida a través del FHIS, acueductos rurales, asignaciones y subsidios a comunidades pobres.

1.3.4.3 Los indicadores de desempeño rural

La ERP no consideró metas específicas para el sector rural, ni tampoco indicadores para medir el progreso en el acceso a activos como la tierra o el crédito rural. Además, a pesar de que se establecieron un área programática que abarcaba logros sobre el capital humano y la productividad del trabajo, no se contemplaron indicadores globales ni rurales sobre la mejora en la calidad del empleo aunque se reconocía como una de las más importantes limitaciones para la reducción de la pobreza.

1.4. Programa nacional de desarrollo rural sostenible (PRONADERS): ¿Un enfoque pro-pobre?

Luego de los graves daños causados a las empresas y familias rurales por las inundaciones provocadas por el Huracán Mitch en 1998 se consideró que el modelo de libre mercado y reducida injerencia del estado debería revisarse y que el Estado debería asumir un papel más activo para la recuperación de la economía rural hondureña. Durante 1999 los organismos financieros multilaterales y bilaterales que habían venido apoyando con recursos financieros y asesoría técnica el desarrollo de proyectos de desarrollo rural iniciaron un diálogo con el gobierno para encontrar alternativas en el marco de políticas públicas rurales. Se trataba de buscar opciones para la reactivación económica y la mejora en la situación social de las familias rurales más pobres, ya que el marco de políticas públicas enfocadas en la gran empresa agroindustrial, bajo el modelo neoliberal, no estaba dando una respuesta a las familias campesinas más pobres. Producto de esta discusión se dio paso a la sanción, en Marzo del 2000, de una ley específica denominada “Ley de Desarrollo Rural Sostenible” que dio origen al PRONADERS como una entidad desconcentrada del gobierno nacional dependiente de la SAG.

El acuerdo entre los organismos de cooperación y financiamiento al sector rural y el Gobierno de Honduras, fue que el PRONADERS tendría una autonomía relativa respecto a la SAG en la búsqueda de una capacidad técnica liberada de las usuales presiones políticas, promoviendo sistemas nacionales de implementación y reduciendo gradualmente las unidades ejecutoras por proyecto de la cooperación internacional. La ley proveía un Consejo Consultivo Adhoc que reunía a actores claves de la sociedad civil incluyendo a organizaciones campesinas, de vecinos rurales, federaciones y redes de productores así como del empresariado rural, que aportarían los lineamientos estratégicos y prioridades para el trabajo de la institución.

El PRONADERS retomó la caracterización de los pobres rurales que se había realizado en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD de 1998 y que clasificaba a los productores agrícolas bajo los segmentos de familias campesinas pobres, pequeños y medianos finqueros, grandes productores agrícolas y reflexionaba sobre su localización espacial y las particularidades de su situación social y económica bajo un enfoque de análisis territorial. El informe reconocía que existía una mayoría de la población rural campesina que estaba excluida de las políticas del desarrollo y que se requerían un enfoque descentralizado y el impulso a espacios de coordinación regionales en los que las autoridades locales, las empresas campesinas, las cooperativas, ONG's y otras entidades de sociedad civil participaran de las iniciativas de desarrollo rural para mejorar las condiciones sociales de las familias rurales y apoyar la reactivación económica.

El proceso de conformación de los cuerpos técnicos de la Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (DINADERS), brazo técnico del PRONADERS, se caracterizó por procesos relativamente profesionales en los que las capacidades técnicas del personal se habían venido imponiendo frente a las presiones partidistas. En los procesos de contratación, se contó con el apoyo de la oficina del Programa de las Naciones Unidas (PNUD) en Honduras. PRONADERS se propuso coordinar los proyectos de desarrollo rural orientados a pequeños productores que se venían ejecutando a nivel nacional pero que, al no formar parte de la línea principal agro-exportadora de los noventa, se ejecutaban de manera dispersa y poco coordinada y respondían a las políticas de cada uno de los donantes.

El intento de coordinación de los proyectos de desarrollo rural pro-pobres se caracterizó por conflictos de poder persistentes con las autoridades de la SAG, así como con los representantes de los organismos cooperantes que mostraban resistencias a integrarse a los proyectos bajo la coordinación técnica del PRONADERS. Se alegaba que los documentos de proyecto establecían unidades ejecutoras independientes por lo que el proceso de armonización e integración de las iniciativas de desarrollo rural fueron lentos, burocráticos y no alcanzaron a buena parte de los proyectos. Esto a pesar de que la Declaración de París hacía énfasis en el liderazgo de los gobiernos y en la coordinación y alineamientos de los donantes.

La totalidad de los proyectos de desarrollo rural que PRONADERS había comenzado a coordinar en 2000 antes de lanzar la ERP fueron incorporados. Los denominados proyectos de arrastre representaron alrededor de US \$ 90 millones (de un total de US\$ 118 millones ejecutados en esta sub-área programática a cargo de PRONADERS) durante el período 2000–2005, lo que representó más del 75% del total de fondos ejecutados. Además, durante el año 2001 PRONADERS incorporó el recientemente aprobado Programa Nacional de Desarrollo Local (PRONADEL) financiado también por FIDA que tenía previsto realizar acciones en prácticamente todo el país y sería el más grande proyecto de desarrollo rural financiado en el período con recursos por más de US\$ 50 millones. Los recursos de los proyectos nuevos serían manejados a través del Fondo Nacional de Desarrollo Rural (FONADERS), el brazo financiero del PRONADERS que además aspiraba, de manera paulatina, ir asumiendo la administración de los recursos financieros de los proyectos ya existentes e ir reduciendo las Unidades Ejecutoras atomizadas de los proyectos, bajando costos, mejorando la coordinación, reduciendo la superposición de fondos y técnicos en campo y potenciando el apalancamiento de recursos financieros para el sector rural pobre.

Durante el año 2000 y 2001 el PRONADERS llevó a cabo un proceso de consultas regionales, paralelo a las consultas de la ERP, en procura de establecer las prioridades en la problemática rural. A partir de este diálogo se fueron conformando vínculos desde el PRONADERS con organizaciones rurales de pobladores, organizaciones campesinas, mancomunidades y ONG's regionales y locales. Los procesos de consulta enfatizaban los fuertes problemas de acceso a la tierra de las familias campesinas, el bajo nivel de efectividad y la alta burocratización de los proyectos de desarrollo rural.

Al momento de la formulación del borrador de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) en 2000 y a lo largo del proceso de consulta que se coordinó desde la Unidad de Apoyo Técnico de la Secretaría de la Presidencia UNAT durante el 2001, destacó el bajo nivel de coordinación con el PRONADERS. La UNAT requirió la información respecto a los proyectos de desarrollo rural, pro-pobres, que se coordinaban y los recursos que estaban previstos en PRONADERS. Sin embargo, las reflexiones sobre la situación rural y las propuestas de los actores rurales que se habían consolidado en los documentos resumen de las mesas de consulta rurales organizadas por PRONADERS, no fueron consideradas en el análisis de la pobreza ni en las propuestas del documento de la ERP. Las consultas respecto al marco de políticas públicas estuvieron ausentes y PRONADERS no se involucró en la construcción de los indicadores y el monitoreo de la evolución de la pobreza rural. Esto a pesar de que al interior del PRONADERS se estaba llevando a cabo un esfuerzo importante por armonizar los sistemas de indicadores

de los proyectos de desarrollo rural y que estos aportarían a la valoración del logro de indicadores de impacto a nivel nacional. De esta manera desde su inicio el documento ERP nació fuertemente desvinculado de las instituciones y proyectos que desde el gobierno realizaban acciones concretas en el sector rural hacia los más pobres.

1.5. La ERP rural en el gobierno de maduro (2002–2005)

Durante el gobierno de Maduro (2002–2005) la ERP como estrategia de desarrollo y la UNAT como oficina de coordinación y planificación tuvieron una gran importancia. De fondo pesaba fuertemente la necesidad del Gobierno de Honduras de culminar el proceso de condonación de la deuda externa en el marco de la iniciativa HIPC, lo que se entrelazaba con la continuidad de las políticas de crecimiento y estabilidad macroeconómica para el logro de acuerdos con los organismos multilaterales de crédito. Durante los años 2003 y 2004 el gobierno no logró cumplir con los acuerdos de estabilidad macroeconómica, en especial con las metas de control fiscal.

El gobierno de Maduro conservó a la mayoría del equipo técnico de la UNAT e incorporó una Vice-Ministra de la Presidencia, a cargo de la ERP, quien como funcionaria del PNUD había impulsado el Foro de Fortalecimiento Democrático que contribuyó a la generación de consensos alrededor de la ERP entre funcionarios(as) y líderes(as) políticos durante la transición de gobierno (2001–2002). De esta manera la administración Maduro procuró reforzar una visión de fuerte voluntad para la implementación de la ERP hacia la cooperación externa.

La UNAT mejoró las capacidades técnicas para la revisión continua del documento de la ERP, la presentación de informes de avance a la comunidad de cooperantes y la mejora de los procedimientos para la medición del progreso de los indicadores y sub-indicadores de la ERP mediante la puesta en marcha del Sistema de Indicadores de la ERP. En el año 2003 la Viceministra de la Presidencia se propuso, a nivel rural, una estrategia de focalización y coordinación del apoyo a las familias más pobres en los 80 municipios más pobres de Honduras. En primer lugar, surgieron críticas desde la oposición política Liberal y desde la sociedad civil hacia el mecanismo de focalización. La focalización en familias, y no en las comunidades, implicaba un alto nivel de dispersión lo que planteaba un complejo y costoso mecanismo de llegada. Luego de reuniones de personal de segundo rango de las instituciones convocadas, la propuesta fue rápidamente dejada de lado y los Ministerios continuaron atendiendo sus propias prioridades sin un mínimo de coordinación con la ERP al momento de la ejecución.

El desacuerdo sobre las prioridades y sobre el mecanismo de focalización, el desvío de los recursos hacia otros grupos no pobres, en el caso particular del PRONADERS han reducido fuertemente las posibilidades de impactar específicamente en lo que se refiere a la pobreza rural. En la práctica para conocer y coordinar la ejecución en campo de la ERP el Ministerio de la Presidencia y la UNAT se enfrentaron con una fuerte resistencia a su papel rector por parte de los Ministros del Gabinete Social y Económico – entre los que se debe destacar la SAG y el PRONADERS – y los líderes(as) políticos de Partido Nacional a nivel nacional y los diputados de los distintos departamentos (provincias). Mientras que en público los Ministros reafirmaban su compromiso con la ERP en la práctica a las reuniones convocadas por la UNAT en su mayoría asistían Vice-Ministros y otros funcionarios de menor rango con poco poder político decisorio.

Los niveles reales de coordinación y alineamiento de los proyectos de desarrollo a cargo de los Ministerios al parecer fueron muy bajos. De esa manera los informes de avance de la ERP hacían referencia al cumplimiento de las metas presupuestarias pero no fueron capaces de vincular la ejecución de fondos con los efectos en la reducción de la pobreza. De fondo, en esta apreciación, está el hecho de que, por un lado, muchos de los proyectos de desarrollo que se arrastraron al marco de la ERP, en especial en el sector rural, no fueron modificados sustancialmente y no estaban focalizados a los más pobres, salvo que nuevamente se considerara que mediante un efecto de derrame los beneficios a los no pobres impactarían posteriormente en los pobres.¹¹ Por otro lado, los proyectos de desarrollo rural fueron altamente politizados y los recursos que debían estar orientados a los más pobres fueron desviados a otras regiones con menor porcentaje de pobreza y hacia otros pobladores no pobres; como por ejemplo algunos emprendimientos apoyados por el PRONADEL en la región Sur y por el Proyecto de Reactivación de la Economía Rural, en el valle de Cantarranas y el Aguan; que favorecieron en mayor medida a productores pequeños y medianos no pobres e incluso a grandes productores ligados al partido de gobierno.

1.5.1 La crisis de PRONADERS

Al cambio de gobierno se desataron fuertes presiones para sustituir al Director del PRONADERS. Los recursos que se habían negociado para su ejecución como parte de los proyectos financiados por el FIDA y el BID, constituían una parte importante de los recursos de los que el gobierno disponía para realizar los proyectos y cumplir con sus compromisos de campaña. El diseño descentralizado y con fuerte participación local desafiaba las formas tradicionales de ejecución de los proyectos y el fuerte control político de los recursos que tradicionalmente han mantenido los diputados y alcaldes.

A pesar de todo, durante el año 2002 se mantuvo al Director existente en la Dirección de PRONADERS. Sin embargo, luego de fuertes presiones partidarias este renunció a su posición en Diciembre, 2002. Al frente del PRONADERS fue nombrada una persona cercana al líder nacionalista y ex presidente del país con muy poca experiencia en el manejo de proyectos de desarrollo rural. El nuevo Director rápidamente colocó al frente de PRONADERS personal y técnicos altamente politizados y gradualmente fue obstaculizando los procesos participativos que estaban previstos. En el PRONADERS y sus proyectos se multiplicaron las contrataciones de personal técnico que no llenaba los requisitos profesionales para los cargos y los proyectos se enfocaron en regiones distintas a las previstas en los documentos de proyecto aprobados.

Desde el 2003 al 2005, el gobierno continuó desde PRONADERS con la ejecución de los proyectos que aunque definían en su marco conceptual y metodológico una alta participación ciudadana y un enfoque hacia los más pobres, en la práctica fueron implementados por técnicos agrícolas nombrados por diputados y líderes políticos de los departamentos lo que fueron diezmados los espacios de participación y se

¹¹ Según comentario de Rocío Tabora, exVice-Ministra de la Secretaría de la Presidencia en el gobierno de Maduro: 'Es importante decir que la focalización, el alineamiento y la armonización de los proyectos también tuvo resistencia de parte de la cooperación internacional; implicaba revisar los proyectos mismos, y que los cooperantes tuvieran compromiso con la eficiencia de los proyectos, implicaba desplazarse a las zonas de extrema pobreza y no concentrarse en los cascos urbanos municipales, o en las aldeas que tienen acceso vial. También implicaba revisar los arreglos de ejecución que varios cooperantes habían dejado amarrados con la administración Flores. Esto es válido sobre todo en PRONADERS con los proyectos vinculados a FIDA. Era sobre estos puntos donde se encontraba la resistencia de parte de la cooperación internacional.'

fueron utilizando los recursos con un fuerte sesgo político. El control político de los espacios descentralizados de discusión y participación previstos e incluso la entrega de buena parte de los fondos fueron orientados para beneficio de los medianos y grandes productores ligados al Partido Nacional.

El problema de descoordinación entre PRONADERS y la UNAT continuó durante la fase de ejecución de la ERP. La desvinculación de los proyectos de desarrollo rural con la ERP durante los años del Gobierno del Partido Nacional (2002–2005) fue evidente. Aunque la cartera de proyectos de PRONADERS constituía el corazón de los recursos y de las supuestas políticas pro-pobres; en la práctica la UNAT no mantuvo un vínculo cercano ni con la SAG ni con otras Secretarías del Gobierno como Salud o Educación que tenían previstos recursos pro-pobres en el campo. Un análisis detallado de los presupuestos ejecutados por estos proyectos muestra que los recursos destinados a la administración y el pago de consultorías de los proyectos superaban el 50% de los recursos asignados. Como resultado de lo anterior, los recursos disponibles para asistencia técnica y transferencia directas a las familias pobres apenas sobrepasaron los US\$ 50 millones durante el período 2000–2005, alrededor del 11% de los fondos totales del programa “Reduciendo la pobreza en zonas rurales” y poco menos del 2% de los fondos totales de la ERP. Esto denotaría, la baja capacidad e intención de focalización de los recursos a los más pobres.

En resumen, entre las limitaciones más importantes para que los proyectos de desarrollo rural tuvieran impacto en el marco de la ERP se puede destacar:

- La ausencia de una estrategia explícita y de acciones de seguimiento desde la UNAT para que los proyectos de desarrollo rural manejados en PRONADERS tuvieran un claro impacto pro-pobre que pudiera medirse en el tiempo.
- El alto costo y burocratización de la DINADERS (brazo técnico) y FONADERS (brazo financiero) del PRONADERS que consumieron alrededor del 24% de los fondos que tenía asignando el PRONADERS durante el quinquenio.
- Los costos administrativos de la ejecución de los proyectos consumieron una parte sustantiva de los recursos disponibles por lo que la asistencia técnica y las transferencias directas a las familias pobres apenas representaron poco menos del 2% de los fondos totales de la ERP.
- La focalización de los fondos hacía las regiones más pobres presentó cambios al momento de la ejecución respecto a las zonas definidas en el diseño de los proyectos favoreciendo en mayor medida la producción comercial en regiones de valle.
- la focalización en las familias más pobres se reestructuró con base en la concepción de “campesinos viables”, es decir aquellos que tenían posibilidades de ser competitivos. Se definieron requisitos de tenencia de tierra e ingresos mínimos anuales de las familias de al menos 2,000 dólares, que dejaban fuera a la mayoría de las familias rurales más pobres, ya que un 80% de las familias en extrema pobreza no cumplen ese requisito (ver cuadro 6). Los proyectos se han orientado a apoyar a familias pobres que poseen al menos una hectárea de tierra que se supone tienen la posibilidad de incorporarse al mercado. Esto es coherente con el hecho de que la reducción en la pobreza rural se ha concentrado en la categoría de pobreza relativa y no en los que están en la extrema pobreza (EPHPM 2003, PNUD 2007, Encuesta Agrícola Nacional INE 2001, GoH 2002a).

Cuadro 6: Número, ingresos y acceso a la tierra de las familias rurales en Honduras*.

Categoría	Ingreso familiar en US\$	Porcentaje familias	Porcentaje acumulado	Tenencia de la tierra
25% más pobres	0 a 43.50	25.0	25.0	23.2% sin tierra
50% más pobres	43.50 a 85.50	25.0	50.0	–
Abajo de la línea de la indigencia	85.50 a 196.50	13.1	63.1	63.6% con menos de 5 has
Abajo de la línea de la pobreza	196.50-250	9.4	68.9	–
No pobres	Más de 250	27.5	100.0	–
Total		100.0		–

* Las estimaciones de ingresos de familias son del 2003 y el acceso a la tierra del 2001.

Fuente: Estimaciones de Paes de Barros (2006: 58, 70) en base a EPHPM 2003 y Encuesta Agrícola Nacional INE 2001.

1.5.2 Un caso paradigmático: el PRONADEL

El PRONADEL constituye el más grande proyecto de desarrollo rural del PRONADERS con recursos por un total de US\$ 55,6 millones de dólares para un período de seis años. El análisis de este proyecto es relevante ya que ilustra las capacidades del Gobierno de Honduras de coordinar y alinear la cooperación y de dar un enfoque pro-pobre a sus programas de desarrollo rural, garantizando una adecuada focalización en las poblaciones rurales. Además, surgió simultáneamente a la ERP y ha venido siendo ejecutado durante el gobierno de Maduro (2002–2005) y aún está en operaciones (2006–2007).

En el año 2000, luego de aprobada la Ley de Desarrollo Rural Sostenible y creado el PRONADERS como entidad coordinadora de todos los proyectos de desarrollo rural pro pobres, el FONADERS fue ampliado para tener una cobertura mucho mayor con más recursos que se denominó – a pesar de la oposición de PRONADERS – PRONADEL. La nueva ley de DRS acordaba que la entidad coordinadora sería el PRONADERS y los proyectos – aunque figuraran en este caso como Programas – deberían supeditarse y coordinar sus esfuerzos para evitar la duplicidad y generar sinergias en el desarrollo rural. La batalla por la modificación fue finalmente perdida por PRONADERS y el PRONADEL conservó su nombre, creando fuertes confusiones al momento de la promoción y difusión del Programa PRONADERS y el proyecto PRONADEL en el campo. La ampliación de FONADERS fue justificada en el contexto de la ERP, sin embargo su unidad ejecutora ya había dado muestras de que no había capacidad de ejecución de tanto dinero. Así el PRONADEL focalizaría a 14 mil familias pobres en 12 departamentos y 136 municipios de los 298 existentes en el país, con una estrategia diferenciada hacia familias pobres rurales.

El PRONADEL se caracterizó por la tercerización de los servicios de desarrollo rural mediante la contratación de empresas privadas de desarrollo (EDR's) y/o productores innovadores (PRIN) que proporcionaron servicios técnicos a grupos de campesinos. El PRONADEL tenía 2 componentes técnicos: el Fondo de Desarrollo Rural, que administra los recursos destinados a los productores y el de Fortalecimiento de Instituciones Locales (FIL). A través del FIL se contrataba a las EDRs. El proceso de ejecución en campo incluía las siguientes fases: identificación de organizaciones, levantamiento de demanda de proyectos, aprobación

de los proyectos por organismos descentralizados locales y ejecución de proyectos.

El PRONADEL estuvo en el centro de los conflictos entre la SAG y la DINADERS. La cantidad de recursos que manejaba, lo hacían por demás apetecible y la plaza de Director fue el punto de la discordia. Con la ampliación de 2001 se acordó que se financiaría el salario de la Dirección de la DINADERS (PRONADERS) con fondos del PRONADEL. Es decir un subordinado firmaba la autorización de pago de su jefe. Además, se cambió de Director y se nombró a un ingeniero agrónomo, con militancia política en el Partido Liberal, el que recibe un fuerte respaldo desde la SAG y que comenzó a colocar a adeptos del partido entre sus técnicos. Además, de fondos del PRONADEL se financiaban gastos operativos de la SAG, así como viáticos para viajes oficiales del Ministro y de altos funcionarios del ministerio.

Así, el PRONADEL dio un cambio drástico en los tipos de proyectos a financiar, desechando los dirigidos a los pobres extremos y enfocándose en los “pobres con potencial”, entre los que se distribuyeron principalmente proyectos de riego en zona de valle, en áreas tradicionalmente nacionalistas, para que produjeran melones y sandías para la exportación. En el año 2004, estas enormes inversiones en grupos que no estaban legalmente constituidos y la orientación política de las regiones, comenzó a ser fuertemente cuestionada por el FIDA, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el PNUD. Debido a las fuertes presiones de los organismos financieros la SAG decidió despedir al Director, colocando en forma interina al Administrador del Proyecto.

La Escuela Agrícola Panamericana (EAP) fue contratada para la realización de una evaluación de medio término del PRONADEL a solicitud del FIDA. El documento de evaluación estaba encaminado a reactivar y relanzar el PRONADEL. El informe fue realizado en mayo de 2006. A juicio de la EAP los problemas de PRONADEL eran principalmente su orientación temática, la falta de estándares metodológicos de abordaje comunitario, la falta de claridad de los roles institucionales y una inadecuada gerencia y gestión administrativa del proyecto. La EAP propuso, a su vez, un desarrollo rural holístico e incluyente, con enfoque territorial para la mejora de ingresos, la seguridad alimentaria y el manejo racional de los recursos naturales.

En suma, a pesar de que su cierre estaba previsto para el año 2006, el PRONADEL continúa en ejecución, con todavía una cantidad importante de recursos sin colocar, ya que estuvo prácticamente parado desde la mitad del 2003 hasta inicios del 2006. El actual director, propuesto por el gobierno liberal, es un joven ingeniero agrónomo sin experiencia en desarrollo rural, familiar cercano de la presidenta del Partido Liberal. El FIDA, principal entidad financiera del desarrollo rural de Honduras, no ha vuelto a aprobar un proyecto para el país desde la ampliación del PRONADEL en 2001.

1.5.3 La Lectura desde los actores locales

Durante las entrevistas de campo realizadas en 2007 a dirigentes de organizaciones campesinas, federaciones de cooperativas y de autoridades de los municipios fue evidente que del 2001 a 2005, a nivel local ha habido un bajísimo nivel de conocimiento de los recursos asignados a la ERP, de las entidades a cargo de su ejecución y una baja participación ciudadana en este proceso. Ante este vacío, los actores locales han generado sus propias estrategias para enfrentar la pobreza.

Recogemos dos experiencias que nos parecen paradigmáticas: en primer lugar, la del municipio de San Francisco de Opalaca, Departamento de Intibucá en donde a pesar de las condiciones de vida infrahumanas que padecen, se han organizado para combatir el Mal de Chagas (ver Cuadro 7). Este movimiento ha llevado a la creación del Programa Nacional de Chagas a partir del 2005. La iniciativa, que sin duda mejora las condiciones de vida de la población, tiene su origen en la movilización local y no estuvo contemplada en ninguno de los programas de la ERP.

Cuadro 7: Mal de chagas y viviendas en Honduras.

San Francisco Opacalaca es un municipio de unos 9200 habitantes en Intibucá, en el Occidente de Honduras, su índice de desarrollo humano es uno de los más bajos del país. Opalaca tiene una epidemia que está haciendo estragos en su población el “Mal de Chagas”, enfermedad crónica y mortal que se contrae por un vector, la chinche picuda. Desde hace más de cuatro años José Antonio Velásquez trabaja como técnico en la zona, él es parte de un proyecto surgido desde el municipio para combatir el Chagas, en el cual se han involucrado diferentes organizaciones:

“Hicimos cerca de 4 mil cerologías a menores de 15 años, el 9% salieron positivas, o sea 396 casos. Conseguimos el tratamiento, han pasados cerca de 20 meses y se van a examinar y parece que ya no se nos van a morir eso significa que fue efectivo el proyecto... Ahora estamos con otro proyecto siempre de chagas que se contagia por la madre a través de la placenta, el proyecto es con científicos belgas. .. Hasta ahora, el 36% de las mujeres embarazadas que se han examinado están positivas; así que la descendencia de municipio está condenada por el mal de Chagas. Incluso hay muertes en el vientre.”

Para combatir el Chagas, la comunidad de Opalaca ha comenzado a mejorar sus viviendas y así evitar que se alojen las chinches. Gracias a diversas donaciones, de 1724 viviendas han mejorado 610 desde el año 2003 a la fecha.

“Imagínase no debería de morir gente ya por eso años, imagínese padres con chagas trasmitiéndoselo a los niños en pleno siglo XXI y en este municipio estar con estos problemas es bien dramático, pero es más dramático con la indiferencia del Estado que por décadas ha abandonado estos lugares”.

Fuente: Entrevistas de campo de Cristóbal Kay y Orlando Lara, 2007.

En segundo lugar, queremos presentar la voz de un dirigente campesino, de larga y reconocida trayectoria, que ha participado tanto en la lucha por la Reforma Agraria en los años ochenta, como en la oposición a ley de Modernización Agrícola, en los noventa y que fue invitado a participar en el proceso de diálogo de la ERP. Critica a la ERP por no considerar el problema de acceso a la tierra que enfrentan los campesinos pobres.

Cuadro 8: Ley de Modernización Agrícola y el Problema de Tierras en Honduras

“Es... que mire la ley de modernización dio lugar a la venta de cooperativas y amplió el techo de los terratenientes, también, y esto dio lugar a que la gente se expandiera como las partes libres que tiene el país, los ricos se iban y solo las miraban conseguían un ingeniero y se las media y se las entregaban, y como tienen la capacidad económica las mandan a cercar y ya! Eso son barbaridades que hacen y nadie les dice nada por ejemplo aquí en Cortes hay gente que tiene hasta dos y tres mil manzanas de tierra cercadas”.

“Las tierras ejidales con la ley de modernización tienen... es decir que los alcaldes se consideran dueños de la tierra y son las familias de ellos o los partidos de turno que están en la corporación municipal que se acogen de ello y como nosotros vemos que con gran facilidad se hacen ... y si con la ejidales hay más facilidades de poderla legalizar a favor de los pobres, no lo hacen porque el alcalde es el que manda siempre”.

“Cuando participábamos en los primeras propuestas, los primeros borradores de la ERP nosotros nos dábamos cuenta que nos enviaban técnicos con el Estado que cuando nosotros hacíamos las propuestas para que las incorporaran dentro de la estrategia ellos escribían otra cosa y cambiaban la idea. Esa dificultad nosotros siempre la tuvimos y siempre existió ese divorcio, ... lo que nos estaba afectando era la falta de voluntad política del gobierno para sentar las propuestas de la sociedad civil, imagínese que por ejemplo últimamente se ha dado la cuestión de la ley de la seguridad alimentaria y esta ley no contempla ni siquiera un elemento que hable sobre la tierra como uno de los factores que contribuye mucho en la seguridad alimentaria”.

Fuente: Entrevistas de campo de Cristóbal Kay y Orlando Lara, 2007.

1.6. Nuevas perspectivas para la ERP en el gobierno liberal (2006–2007)

Para asumir los costos y el trabajo de campaña de las elecciones generales y luego la tarea de gobernar, el presidente Manuel Zelaya Rosales debió compartir cuotas de poder a nivel de Ministros, Vice-Ministros y Directores de instituciones descentralizadas entre los movimientos internos, incluyendo a los ex candidatos de la contienda interna Liberal. De esta manera fue nombrado en el estratégico Ministerio de la Presidencia la persona a cargo de la UNAT y la ERP. Igual situación se dio en el nombramiento del doble cargo de Ministro de Cultura y Coordinador del Gabinete Social que tiene bajo su mandato a la ERP. El Gobierno ha debido lidiar con el fuerte peso político de quienes dirigen las entidades del sector público, quienes han establecido relaciones de trabajo directas con la Presidencia y han recibido una relativa autonomía para la toma de decisiones y el manejo de recursos para ejecutar los proyectos con sus equipos técnicos y políticos dando respuesta a sus compromisos partidarios electorales. Debido a la fuerte influencia de la carrera electoral a futuro, existen fuertes problemas de coordinación en el campo entre las entidades del Estado. En el caso específico del sector rural el nuevo Director del PRONADERS tiene un fuerte peso político. De profesión médico el nuevo Director no cuenta con un antecedente de trabajo ligado a la temática del desarrollo rural y desde el inicio del gobierno se vio enfrentado con el Ministro de la SAG por el control de los estratégicos recursos situados de los proyectos de desarrollo rural. En 2006, como consecuencia de la disputa PRONADERS fue elevado a rango de Ministerio, con independencia respecto a la SAG.

De acuerdo con evaluaciones recientes realizadas por la UNAT, PRONADERS continúa siendo considerada una de las entidades de gobierno con mayores problemas en cuanto a la muestra de resultados de impacto que correspondan a un buen nivel de ejecución presupuestario.

Esencialmente, el gobierno no ha mostrado indicios de contar con renovadas estrategias y metodologías desde los proyectos de desarrollo rural realineados para focalizar las regiones y las familias más pobres. Hasta ahora las acciones desde el PRONADERS continúan caracterizadas por un bajo nivel de coordinación con la SAG y entre los proyectos mismos y un fuerte componente político en la promoción y entrega. Aunque el gobierno asegura que se están logrando niveles adecuados de ejecución (gasto) no existen indicios de que se estén gestando procesos auténticos de consulta y participación de las comunidades en la priorización de los proyectos y su alineamiento con una auténtica estrategia pro-pobre.

PRONADERS no ha realizado una revisión de los criterios de focalización con que venía trabajando el gobierno anterior. Por otro lado, la SAG ha impulsado un proyecto denominado “bono tecnológico” que promueve el aumento de la producción de granos básicos pero que se ha centrado en la donación de fertilizantes y semillas especialmente en zonas de valles, ya que el objetivo primordial propuesto es la autosuficiencia alimentaria en granos básicos y no el combate a la pobreza.

1.6.1 La revisión crítica de la ERP

Al parecer en un primer momento, la administración de Zelaya Rosales consideró que la ERP ya no tenía vigencia y pertinencia debido a las limitaciones en su enfoque y se planteó reponerla por un plan amplio de desarrollo –plan nacional de desarrollo (PND). Sin embargo, en el segundo semestre del 2006, se inició una revisión exhaustiva de la ERP. Como resultado, se reconocían los magros avances en la reducción de la pobreza, en especial a nivel rural, cuestionando seriamente el marco de políticas instituidas basadas en el crecimiento. De acuerdo con un ejercicio de simulaciones de un modelo de equilibrio general que ha realizado la UNAT, se demostraría que manteniendo el nivel de gastos actual en pobreza y con el crecimiento promedio de la economía de alrededor del 4% anual no sería posible alcanzar la meta de reducción de la pobreza a un 42% para el año 2015 y habría una brecha negativa de más de 15 puntos. Por consiguiente, se discutió la necesidad de revisar de manera crítica los postulados ortodoxos del crecimiento como fuente central para la reducción de la pobreza. Además, se reconocían fuertes problemas en la priorización de proyectos y la focalización de las intervenciones, cuestionando que la ERP tenía una visión pero no una estrategia y que en buena medida los proyectos habían estado aislados y descoordinados.

Durante los últimos tres años, 2004 al 2006, la economía inició un crecimiento incluso por arriba de la tasa prevista en la ERP. Sin embargo, se afirmaba que debido a la creciente desigualdad en el país era necesario privilegiar un crecimiento pro-pobre, es decir, un crecimiento orientado sobre todo a los pobres ampliando los niveles de competitividad, privilegiando los sectores de la economía intensivos en mano de obra, incrementando la inversión, ampliando la formalización del trabajo y los niveles de empleo. Como parte de un enfoque integral, reconocía la necesidad de contar una política de acceso a activos para invertir en la producción y productividad de los más pobres. Por lo tanto, se reconocía la necesidad de hacer un mejor uso y focalización del gasto público identificando con precisión los espacios geográficos y hogares con menores recursos para orientar un paquete de ayuda integral.

1.6.2 Los mecanismos de focalización

La UNAT, inspirada en programas de redes sociales realizados en México (PROGRESA) y en Chile (Chile Solidario) formuló un programa de atención a la población de extrema pobreza que se planteó de manera progresiva atender a 80 mil familias en 2007, ampliando la cobertura hasta 200 mil familias en 2008. Se partió de mecanismos de focalización, como el que tenía el FHIS (dirigido por el propio Manuel Zelaya Rosales durante 8 años (1994–2001)); pero que habían sido utilizados a nivel de proyectos y no coordinados a nivel del Gobierno con otras entidades. La Red denominada “Red Solidaria Manuel Zelaya Rosales” ha sido criticada, partiendo por su nombre, por ser considerada un instrumento de promoción política del nuevo gobierno. La propuesta de la Red se basó en el ordenamiento de las aldeas del país de menor a mayor de acuerdo con el Gasto Per Cápita Mensual (GPCM) de las familias hondureñas basado en los datos de la ENCOVI 2004 (GoH 2006b). Bajo este método se identificaron un total de 3,426 aldeas con 181,547 familias en pobreza extrema (34% del total de familias de las aldeas). Luego se hizo un corte para seleccionar 128 mil familias con lo que se contabilizaron 1,047 aldeas más pobres según el GPCM de las que finalmente se focalizarían en 80 mil familias (GoH RS 2006b: 6).

Una de las mayores limitaciones de la propuesta es que para seleccionar una aldea se requiere que esta cuente con al menos una escuela y un puesto de salud, con lo que las aldeas más pobres y con menor atención de parte del Gobierno quedarían fuera de la focalización, institucionalizando la exclusión de los pobres extremos (GoH RS 2006b:7-8). Otro punto importante, es que esta priorización de aldeas en todo el país implica un alto nivel de dispersión y las familias en pobreza extrema identificadas en ciertas aldeas representan un bajo porcentaje del total de las familias de las aldeas. De manera que los costos de identificación y seguimiento a las familias más pobres de estas aldeas serían muy costosos y un alto nivel de familias, por razones políticas, podrían ser incluidas como beneficiarias a pesar de no estar en una situación de pobreza extrema. En ese sentido, debería cuestionarse si esta metodología permite contar con una estrategia territorial diferenciada para la reducción de la pobreza.

A partir del 2007 la “Red Solidaria” (RS) ha iniciado su implementación, concebida como un espacio de coordinación en el campo de diversas iniciativas sociales y productivas de instituciones del Estado que tienen operación a nivel rural y que focalizan acciones hacia familias y sus comunidades, consideradas en situación de extrema pobreza. Este mecanismo incorpora acciones de la SAG, del PRONADERS, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación y el Programa de Asignación Familiar, entre otros. Se pretende combinar una atención integral que incluya salud, educación, asistencia técnica y recursos productivos hacia la población en extrema pobreza. En Junio 2007 la RS completó un censo en las áreas rurales para elaborar un Registro Único de Beneficiarios. El Censo aporta datos de 1,047 aldeas sobre educación, estructura familiar, actividades económicas, tenencia de activos, acceso a servicios básicos, entre otros; como base para la definición de las estrategias de la RS (GoH RS 2007).

Sin embargo, hasta ahora la RS se viene coordinando desde la Oficina de la Primera Dama, con un fuerte sesgo asistencialista y no ha quedado claro de que manera se coordinan y complementan las acciones de las distintas entidades de la RS entre sí y las acciones desde las municipalidades realizadas con los recursos que están recibiendo directa-

mente para la reducción de la pobreza. Al parecer el mayor desafío de la implementación de la RS es que el gobierno parte de la existencia de múltiples programas, con unidades ejecutoras y metodologías distintas y poco focalizadas en los más pobres. De manera que la RS requeriría de una revisión en la forma de operar y focalizar cada uno de los programas.

1.6.3 El fondo ERP para las municipalidades

Además de los fuertes problemas enfrentados por las municipalidades para obtener los recursos descentralizados de la ERP que se explican ampliamente en el documento *¿Honduras: que pasó con la ERP?* (ISS 2006: 23–25) es importante destacar que en el caso de los proyectos productivos rurales –a los que se asignaron el 55% de los fondos– el mecanismo de aprobación anual y de tres desembolsos ha limitado seriamente los potenciales alcances de los mismos en la generación de opciones productivas sostenibles para la reducción de la pobreza a nivel local. Adicionalmente, de acuerdo con lo expresado por actores locales entrevistados en la gira de campo, en muchos casos las alcaldías han mostrado un bajo conocimiento y pocas capacidades de coordinar y trabajar con las agrupaciones campesinas y de pequeños productores locales. Además, el apoyo técnico productivo de los proyectos de desarrollo rural nacionales en la mayoría de los casos ha sido escaso y tardío.

1.7. Conclusiones: análisis crítico sobre la implementación de la ERP rural

El sector rural es quizás uno de los que recibió mayor atención y reflexión en cuanto a la definición de un enfoque pro-pobre de desarrollo. La ley de Desarrollo Rural Sostenible del año 2000 fue la culminación de un proceso de discusión entre los principales cooperantes (BID, BM, FIDA) coordinados en RUTA para implementar políticas públicas rurales que permitiesen alinear los dispersos recursos de la cooperación en el agro y focalizarlos hacia los más pobres.

Si bien el PRONADERS contó con apoyo financiero y legal e implementó una estructura y metodologías enfocadas al desarrollo rural pro-pobre, estas sorprendentemente estuvieron desligadas de los esfuerzos oficiales de la ERP en su conjunto, coordinada desde la UNAT.

Al parecer el problema de cómo generar impactos reales medidos en la reducción concreta de la pobreza rural no sólo pasa por la capacidad de la cooperación de asesorar, revisar teorías y generar instituciones, leyes y proyectos para el desarrollo rural. Este ejercicio de reflexión y propuesta se ve enfrentado con el particular entramado del régimen político hondureño que al parecer tiene pocos espacios en el proceso de construcción de las políticas públicas rurales para los más pobres y marginados.

Se ha argumentado (WB, 2003) que una de las mayores debilidades de la ejecución de la ERP se encuentra en la baja capacidad de coordinación de políticas, estrategias y proyectos desde el Estado. Esta situación que impacta en la ERP, es una antigua herencia de un país gobernado por el sistema bipartidista más antiguo de América Latina, cuya base de sustentación electoral es el clientelismo regional. Por otra parte, cada cambio de partido gobernante implica la remoción de prácticamente todos los funcionarios y empleados de gobierno, situación que ha sido exhaustivamente analizada y criticada desde el BM y otros organismos de cooperación internacional (Ibid.) Así, el Estado responde a una distribución de poder basada en el peso relativo de las líneas

internas partidarias obtenido en la contienda electoral, que se concreta en la distribución de ministerios y entes descentralizados. Con un Estado así fragmentado, los esfuerzos por la vinculación de los programas y proyectos con entidades de la sociedad civil, incluyendo los Espacios regionales de organizaciones de base, alcaldías y ONG's han quedado sólo en el papel y en buenas intenciones.

De este modo, durante el período 2002–2005 se aprecia una fuerte descoordinación entre los esfuerzos de seguimiento a la ERP desde la UNAT y las acciones aisladas y poco focalizadas hacia los pobres a nivel de las Secretarías que integran el Gabinete Social. De hecho ha existido un bajo nivel de atención y alineamiento de las Secretarías con la UNAT.

El aparato montado alrededor del PRONADERS debió enfrentarse a los rasgos distintivos de la política y el régimen político hondureño. Primero, la alta inestabilidad y rotación de personal clave de los proyectos ligado a los cambios partidarios (Liberal – Nacional). Segundo, la dualidad entre los objetivos, metodologías, normas y procedimientos acordados y los que efectivamente se utilizan en la implementación de los proyectos. Esta dualidad hace que los compromisos escritos, que sirven hacia fuera, para mostrar una voluntad política hacia un enfoque pro-pobre, se diluyan y se violen al momento de la implementación, dando paso a las prácticas políticas partidarias sectarias. Tercero, existe una baja coordinación práctica y concreta entre las distintas instituciones del Estado debido a un alto grado de compartimentación y separación de tareas ligadas a las pretensiones políticas y la necesidad de destacar de los políticos que están en puestos claves de los ministerios y otras instituciones descentralizadas.

Una parte importante de los recursos que nominalmente figuran destinados a la ERP han sido utilizados para el pago de onerosas estructuras administrativas y contratos de consultorías así como al pago de empresas técnicas locales contratadas bajo fuertes influencias políticas sectarias y con deficiencias en cuanto a las capacidades técnicas de las mismas.

Los proyectos, en especial los financiados por FIDA y que fueron formulados previamente a la aprobación y ejecución de la ERP, se incorporaron como proyectos de reducción de la pobreza sin que mediara una revisión detallada de las metodologías de trabajo. La metodología y focalización de los proyectos no estaba orientada hacia las familias más pobres limitando su entrada, ya que requieren de recursos de contrapartida y la posesión de activos, como la tierra, e ingresos mínimos que dejan por fuera a miles de campesinos precaristas y sin tierra. Además, los pobres han sido marginados de las estructuras y de los espacios que se habían previsto para la participación y la discusión local sobre la asignación de los recursos.

A nivel metodológico los proyectos carecen de una estrategia clara de llegada y focalización de los territorios. Los recursos no han sido asignados geográficamente en todos los casos a las regiones previstas, de manera que se han atendido regiones agrícolas de mayor potencial agro exportador menos afectadas por la pobreza, beneficiando incluso a medianos y grandes productores. El efecto de derrame del crecimiento privilegia en la mayoría de los casos a las regiones mejor ubicadas, con tierras de mejor calidad y en donde los rendimientos a las inversiones son mayores.

También los proyectos sufrieron de fuertes desfases en su ejecución debido a a diferencias entre las agencias de cooperación y el GoH. Hubo desde problemas metodológicos graves hasta la corrupción que favoreció a pequeños y grandes productores con filiación política partidaria.

Los proyectos de asignación de tierra han planteado la modalidad de compra y no de otorgamiento de la tierra. Sin embargo, las familias sin tierra en extrema pobreza no están en condiciones de realizar una compra de tierras, de ofrecer los colaterales (garantías) ni cuentan con la viabilidad económica para garantizar un repago de la compra de tierras.

Existen alrededor de 140 mil familias rurales que no tienen acceso a la tierra y alrededor de 100 mil familias viviendo en microfundios con menos de una hectárea en su mayoría en laderas que no han contado con opciones para agenciarse de nuevas tierras. Estos grupos no han sido elegibles para los proyectos de desarrollo rural del GdH, en el marco de la ERP y representan más de la mitad (65%) de las familias en la extrema pobreza en Honduras. Aproximadamente la mitad viven con US\$ 0.59 diarios y la otra mitad con apenas US\$ 0.29 diarios por persona.

El bajo nivel de ingresos de estas familias les imposibilita incluso la participación en las organizaciones sociales de base, debido a que su precariedad no les permite dejar un día sin trabajar para destinárselo a la organización. Destaca la poca apropiación de los documentos de la ERP a nivel de actores claves de la sociedad civil a nivel local y regional. Los proyectos en la práctica dieron un bajo protagonismo a las organizaciones locales en la toma de decisiones y el mayor peso residió en políticos a nivel de los departamentos (provincias), obviando los procedimientos y normas operativas.

El aumento en la migración y las remesas es quizás uno de lo más fuertes indicios sobre los limitados avances en el combate a la pobreza. Constituye una de las más importantes estrategias a nivel familiar de generación de ingresos, especialmente de las familias no pobres o en pobreza relativa, principalmente para evitar caer en la pobreza o en la extrema pobreza, respectivamente.

El mayor ausente en términos del desarrollo rural de Honduras es el sector forestal. Las propuestas de PRONADERS y la misma ERP han establecido algunos elementos de diagnóstico sobre el sector forestal pero decididamente no aportaron medidas de política ni colocaron recursos apreciables ligados a la producción forestal, la adición de valor agregado y los encadenamientos en el sector. Existe una peligrosa desvinculación del sector forestal de la estrategia de desarrollo rural que se ha centrado en lo agrícola y pecuario y las actividades de servicios, industria y turismo. En la parte IV de este informe hay un análisis específico sobre el sector forestal y la problemática de la pobreza rural.

En conclusión, la construcción de las políticas de Estado, tales como la ERP, instituciones como PRONADERS, los programas y proyectos y las leyes como la Ley de Desarrollo Rural Sostenible; con una fuerte influencia de organismos internacionales, están de espaldas a las auténticas luchas y negociaciones de la ciudadanía. De esta manera los compromisos y las reglas (formales) son eclipsados por las prácticas políticas y las normas locales (no formales) y las relaciones económicas y políticas que se construyen en los territorios entre las personas y los grupos sociales, mediadas por el desigual acceso y reparto de los recursos en las comunidades rurales. Por ello se hace necesario lograr una distribución más equitativa de los recursos económicos y del poder político para erradicar la pobreza.

2. Estrategia de reducción de la pobreza y pobreza rural en Nicaragua

En esta parte sobre Nicaragua se analiza la formulación e implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) en el marco de la iniciativa (HIPC), con especial referencia a la pobreza rural. La primera sección presenta el contexto anterior a la introducción de la ERP en 2001. En la segunda sección se realiza una descripción y análisis del proceso de la gestión de la ERP en Nicaragua, es decir, de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP), desde la óptica de su abordaje de la pobreza rural y de las premisas, promesas y compromisos de la política pública. En la tercera sección se revisan y evalúan los resultados de la implementación de la ERCERP (2001–5). Finalmente, en la cuarta sección, se presentan las conclusiones y lecciones aprendidas.

2.1. Caracterización del desarrollo agrario y la pobreza rural

Durante los 90s el PIB per cápita real creció a una tasa promedio anual de sólo 0.3% (Vinicio y Vos 2006). El desempeño económico y social del país durante los años noventa, sin embargo, adquirió características particulares que abrieron oportunidades y retos al período de implementación de la ERCERP en el 2001–6. En 1990, el Gobierno se planteó realizar una doble transición: del “socialismo al libre comercio” y de la “guerra a la paz”, lo que implicaba realizar profundas “reformas estructurales”, empezando por la creación de nuevas instituciones para apoyar la reducción de la pobreza. Los primeros años de los 90s se concentraron en la restauración de la paz, el desarrollo de la democracia, la transición hacia una economía basada en el sector privado y la libre operación de los mercados abiertos y la reanudación de las relaciones comerciales con EEUU y las Instituciones Financieras Internacionales (IFI). En las siguientes administraciones (1996–2001; 2001–2006) se profundizó el proceso de reformas estructurales en el marco de negociaciones permanentes con las IFI.

En los primeros tres años (1990–1992), Nicaragua, desde el punto de vista macroeconómico, fue sometida a una terapia de “shock” para ajustar y estabilizar la economía, con la meta principal de reducir el proceso hiperinflacionario en el país. Entre las medidas tomadas se encuentran: reforma monetaria, reducción del estado, reducción del déficit público, incentivo a las exportaciones, privatización de las empresas públicas de insumos, servicios, producción, comercio interno y externo,

eliminación de las políticas de precios, políticas de atracción y protección de inversión extranjera. Como resultado, la inflación pasó de 7,485.0% en el año 1990 a 23.67% en 1992 y a 7.7% en 1994 (CEPAL 2006).

En un segundo período (1992–1996), se implementaron una serie de políticas de mayor eliminación de los controles estatales, liberalización del comercio nacional e internacional, y la privatización del Área Propiedad del Pueblo (APP) y de la banca estatal. Esto implicó el fin del tratamiento financiero preferencial que recibían las cooperativas agrícolas, la reducción radical del empleo estatal, la flexibilización laboral y el resurgimiento del empleo (precario) por el sector privado, la eliminación del “bono social” mientras se ampliaba la utilización de la ayuda alimentaria a grupos vulnerables, la fuerte reducción de la cobertura del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social en las zonas rurales, la descentralización de los programas sociales de educación y salud y la transferencias de los costos sociales (salud y educación) a los hogares, especialmente a la mujeres jefas o no de hogares urbanos y rurales, implementando mecanismos y programas de compensación para los más marginados y vulnerables (Baumeister 2004).

Durante el periodo 1990–1996 se fomentó la reactivación económica del país. Con la política de pacificación del país, se distribuyó de manera concertada tierras y recursos a desmovilizados de los grupos en conflictos, generando así una re-colonización y avance de la frontera agrícola hacia la Costa Caribe. A nivel externo se lograron acuerdos con el FMI, el BM, el Club de París y se inició un proceso de reducción y condonación de la deuda externa. Como resultado de estas gestiones Nicaragua obtuvo reducciones importantes de la deuda bilateral y multilateral en el año 1996 (un 40% del total del monto) y además fue incluido en el programa de HIPC para obtener un 80% de reducción de la deuda con el Club de París (Avendaño 2007).

Nicaragua es y tiende a mantenerse como un país de economía basada en la agricultura. Un 80% de las exportaciones totales del país están relacionadas al sector, ya sea a nivel de la producción primaria (45% a 50%) y/o de la agro-industria del azúcar y la carne (30% a 35%). El café, el azúcar y los mariscos son los principales rubros de exportación de Nicaragua y en un segundo nivel de importancia se ubican el azúcar, la exportación de ganado en pie, maní, frijoles, queso y banano.

No obstante, las políticas dirigidas al sector rural han sido limitadas y fraccionadas en los inicios de la década de los 90s, tomando mayor énfasis en los años 2000s. Una “Misión Conjunta FAO/BID/BM/PNUD para el Sector Agrícola”, fue solicitada por el Gobierno de Nicaragua a fin de identificar los principales obstáculos del desarrollo agrícola del país. La Misión identificó los temas de tecnología agrícola y propiedad de la tierra como los problemas prioritarios del sector (DPT 2004). De allí surgieron importantes inversiones en esos temas financiadas por la comunidad internacional.

A lo largo de los 90s, contando con un significativo apoyo de la cooperación internacional (CI), se realizaron importantes inversiones en infraestructura física, especialmente en caminos rurales para la época seca, así como en obras de agua y saneamiento y centros escolares. En el periodo 1996–2001, el gobierno inicialmente se planteó un reforzamiento del sector agrícola (“volver a ser el granero de Centroamérica”), pero los efectos de eventos climatológicos como El Niño y el desastre natural del Huracán Mitch (1998) reconfiguraron las políticas públicas con el enfoque de manejo de riesgos, dados los severos daños causados por ambos eventos. Sin embargo, Mitch fue una gran oportunidad, ya que la CI

apoyó de nuevo y financió la reconstrucción de la infraestructura de caminos del país.

En el período de 1989 a 1999 los pequeños y medianos productores (PMP) incrementaron las áreas de producción de granos básicos (maíz y frijol) en 52% como resultado tanto del incentivo para exportar, como del crecimiento natural de la población y la re-utilización de tierras abandonadas por el conflicto bélico; la expansión de las áreas sin embargo estuvo combinada con un estancamiento de la productividad de la tierra.

Sin embargo, los logros macro-económicos sectoriales descritos no se tradujeron en una generación significativa de empleos y mucho menos de empleo de calidad. La proporción de asalariados de la PEA agropecuaria descendió de 43% en 1985 hasta 33% en 1995, aunque a partir de entonces empezó a crecer especialmente por el resurgimiento de la producción cafetalera; sin embargo, el 61.3% de los trabajadores asalariados agropecuarios se ubican en fincas pequeñas con no más de 10 trabajadores incluyendo a los no asalariados y en condiciones precarias (Baumeister 2004). El desempleo global saltó del 7.6% en 1990 hasta el 25% (2005), el nivel de subempleo a su vez se incrementó al 50%.

La inversión extranjera directa y la empresa privada nacional no han generado los puestos de trabajo necesarios para dinamizar la economía. Para el año 2005 el 35.6% de la PEA estaba desempleado y/o subempleado; de los que estaban empleados, el 67.7% ganaban menos que el costo de la canasta básica general, el 50.3% ganaban menos que el costo de la canasta básica de alimentos y el 24.2% ganaban menos que el salario mínimo legal (Rocha 2007). En general las remuneraciones de los asalariados agropecuarios se deterioraron a lo largo de los noventa y pasaron de una cobertura del 37.1% de la canasta básica de 1990 (US\$ 2.07 diario) a 31.6% (US\$ 1.48 diario) de la canasta de 1999, llegando a niveles significativamente menores que el de los países vecinos (Baumeister 2006). El único factor que ha jugado un papel directo en evitar una mayor caída del salario real agropecuario ha sido, en el caso de la caficultora, la amenaza de que la emigración a Costa Rica o El Salvador reduzca la oferta efectiva de mano de obra para los cortes del grano.

En este contexto laboral, sobresale la incoherencia de las medidas de ajuste estructural que enfatizan la institucionalidad y la gobernabilidad. Sin embargo, las modalidades de subcontratación y de contratación por servicios y por comisión han permitido a los empleadores evitar el pago del seguro social y las prestaciones sociales, lo que ha afectado más a los trabajadores de menor ingreso, dando como resultado una elevada desprotección laboral (Rocha 2007). Paradójicamente, el DR-CAFTA es el único compromiso formal del Estado nicaragüense de avanzar en el área laboral, lo que fue más una exigencia de los EEUU en defensa de sus sectores proteccionistas.

En cuanto al tema del acceso y regularización de la distribución y tenencia de la tierra, en los años noventa se dan dos procesos antagónicos. En el período de entrega de Gobierno, conocido como de “transición”, se emitieron leyes que protegieron a los beneficiarios de la Ley de Reforma Agraria de 1981 y su reforma de 1986. Entre las principales leyes que se emitieron están: la ley 84 que elimina el intervencionismo del Estado en el movimiento cooperativo, la ley 87 traslada los aspectos relacionados a la tenencia de la tierra y sus conflictos al Poder Judicial y la principal es la ley 88, conocida como de Protección de la Propiedad Agraria, que convierte los títulos provisionales entregados en el período 79-90 en títulos definitivos. Además, por los Acuerdos de Paz se da un proceso de distribución de tierras a los desmovilizados del conflicto

armado. Con el proceso de privatización, los sindicatos lograron retener como accionistas cierta proporción de las tierras de las que pertenecieron a empresas estatales. Sin embargo, el proceso de revisión de las confiscaciones de tierras, base para la reforma de los ochentas y un deficiente manejo en el proceso de regularización de las tierras reformadas en el periodo anterior, generó mucha incertidumbre en la legalidad de las propiedades. En el período 1995–1996 fueron liberados los títulos de reforma agraria al mercado de tierras. Para el año 2000, el resultado neto estimado por el IRAM (2000) de ambos procesos, fue la reducción de la propiedad reformada en un 10%. Se ha estimado que la reducción de la propiedad reformada fue mayor: para 1995 se había reducido en un 22% y que para el año 2002 esta reducción alcanzaba un 71% (MAGFOR 2006b).

Visto desde una perspectiva de muy largo plazo, la estructura de la tenencia de la tierra se ha mejorado hacia la equidad. Según Wiggins y Mendoza (2005: 24), la superficie agropecuaria aumentó entre 1952 y 1999–2000 en 144% y la superficie de bosques pasó a constituir el 28% en el 2000. En ese período cambió mucho la estructura de tenencia de la tierra. Según Baumeister y Fernández (2003), en 1952 había unas 51,581 explotaciones que ocupaban 3,4 millones de manzanas de tierra; en 1971 había 104,063 explotaciones con una superficie de 7 millones y en el año 2001 había 199,549 explotaciones con 8,9 millones de manzanas. En 1952 el 72% de las explotaciones tenían entre 1 y 50 manzanas y controlaban sólo el 15% del área, aumentando a un 80% de las explotaciones y controlando el 25% del área total en 2001. Mientras, los productores con más de 500 manzanas, representando el 0.8% del total, redujeron su control de 41.9% del área en 1952 a solo el 20% en el 2001.

No obstante, al ver de cerca los procesos se revelan detalles importantes. En los noventas, la llamada “contrarreforma” consistió, entre otras cosas, en un significativo proceso de reconcentración de tierras del sector “reformado” hacia el sector privado, especialmente hacia el segmento de la mediana propiedad. En los mercados de tierra de las zonas urbanas y periurbanas la especulación es fuerte como resultado de los bajos precios que tienen las tierras reformadas por su inseguridad jurídica y de los mejores precios que tienen propiedades con antecedentes registrales que no muestran intervención del Estado: las nuevas urbanizaciones, centros turísticos, comerciales e industriales, se desarrolla en buena medida sobre tierras provenientes del sector reformado.

De manera general, tanto las cooperativas como la resistencia nicaragüense (fuerzas irregulares anti-sandinistas) redujeron su acceso a la tierra, mientras los colonos y los desplazados del ejército incrementaban su participación en la tenencia de tierras reformadas. En este periodo, los propietarios privados individuales aumentaron su participación en la tenencia de áreas agrícolas totales de un 55% en 1990 a 84% en el 2002. Sin embargo, el tema de la concentración de la tierra sigue siendo una asignatura pendiente en la política de tierras, ver Cuadro 9.

Cuadro 9: Comportamiento de la estructura de la tenencia de la tierra en Nicaragua

Año Censal	1963		1971		2001	
	Numero	Área	Numero	Área	Numero	Área
0 a 7 ha	50.8	3.5	44.3	2.2	47.4	4.3
7.1 a 35 ha	27.4	11.2	31.5	10.9	33.0	20.5
35.1 a 70 ha	10.7	12.4	12.1	11.5	10.9	18.7
70.1 a 140 ha	6.2	14.1	6.5	12.2	5.4	18.2
140.1 a 350 ha	3.5	17.6	3.7	15.6	2.6	18.4
Mas de 350 ha	1.5	41.2	1.9	47.6	0.8	19.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: MAGFOR, 2006b.

Una muy buena parte de las tierras de Reforma Agraria han sido vendidas a terratenientes y especuladores a precios muy por debajo del valor invertido por el Estado en su compra o indemnización a los expropiados. El Censo Nacional Agropecuario III reporta que aproximadamente el 75% de estas tierras no se encuentran en manos de los beneficiarios, es decir, ya no están en manos de los beneficiarios originales. No obstante lo anterior, cabe destacar que el acceso a la tierra para producir cultivos de subsistencia se amplió en los años noventa, más de lo que existió en los ochenta y particularmente en relación a los años setenta (Baumeister 2004).

El tema de la política de tierras tiene tres aspectos a resolver: el tema de la regularización de la propiedad, que es resolver una serie de conflictos por la legalidad de la propiedad entre ellos el conflicto entre las comunidades indígenas, entre las comunidades indígenas y el Estado, entre colonos y las comunidades indígenas, entre el Estado y los confiscados, en el sector Reformado y los conflictos de desmembración.

La política de tierra se ha centrado en el tema de la regularización, con el propósito de favorecer los mercados de tierra y el acceso a otros mercados rurales, principalmente los de financiamiento rural. Sin embargo, lo que esta política ha facilitado en el país ha sido más bien la concentración de la tierra y el incremento de los sectores sociales de subsistencia y la vulnerabilidad en el campo. Esta inequidad medida por el índice Gini de concentración es estimada entre 0.72 y 0.86 (World Bank 2007), una de las más altas a nivel mundial. La poca intervención del Estado en el tema de la inequidad en el acceso a los recursos implicó muy pocos cambios estructurales a favor de los pobres. Estudios sobre la integración de las comunidades en otros mercados rurales demuestran que la regularización es una parte del proceso y que si no existen políticas de flexibilización o adecuación de los mercados financieros, aunque la tierra ya esté legalizada, el incremento del acceso de las familias beneficiadas al financiamiento será muy restringido (Pérez 2005).

En el período 1990–2006 se ha profundizado el proceso de segmentación de las familias rurales entre aquellas que tienen acceso a tierra, capital y además acceso a las cadenas de valor de exportación, aquellas que acceden a las cadenas de valor de los supermercados y principales mercados nacionales y las familias excluidas de los mercados rurales. El incremento de la PEA agropecuaria de 6.3% anual en el período 1989–99, en un contexto de crecimiento extensivo de la agricultura mediante la expansión de la frontera agrícola y/o la recuperación de tierras abandonadas durante la guerra de los ochentas, no implicó mejores oportunidades para los pequeños productores con muy poca tierra y rendimientos fijos que dependen solo de mejores precios para aumentar sus ingresos;

esto contrasta con la mejor suerte de los productores que si tienen tierra y capital, o de los “nuevos” productores de desmovilizados de la resistencia (“contras”) y del ejército, los trabajadores cesanteados de las empresas APP agropecuarias y ex-miembros de cooperativas agrícolas (Baumeister 2004).

En términos generales, la población rural creció a una tasa anual promedio de 1.6% en los noventa mientras que el número de productores agropecuarios aumentó a una tasa promedio anual de 2.3%. De igual manera en los noventa surgió el empleo rural no agrícola, del cual el 63% son actividades micro-empresariales y 14% son servicios domésticos; la pequeña y mediana empresa rural comercial (no agropecuario) incrementó su participación en la PEA rural del 20% en 1971, el 24% en 1995 hasta el 34% en 1998.

Estudios han estimado que existe una amplia variedad de demanda de otros servicios financieros además de créditos, tales como cuenta de ahorros, seguro de cosecha, de vida y de accidentes, para gastos de funeral, compra y venta de divisas, transferencias financieras, cambio de cheques fiscales, etc. (ASOMIF-BID 2007). Sin embargo, la cobertura de servicios crediticios se redujo sustancialmente en los noventa para los productores, hasta aproximadamente el 25%, considerando los servicios del sector formal (6.5%), de las micro-financieras (14.5%) y el resto de proyectos de CI. La distribución de las fuentes de crédito entre quienes lo reciben ha sido estimada en 25% por los bancos privados, 1.5% por bancos estatales, 68.2% por las ONG, gremios y proyectos y 5.3% por prestamistas (Baumeister 2004).

Nicaragua ha experimentado un proceso de transición poblacional favorable para los esfuerzos encaminados al desarrollo, el empleo y la superación de la pobreza y este potencial, independientemente de que no se haya aprovechado en la última década, se mantiene para el futuro cercano. La tasa promedio anual de crecimiento demográfico se ha reducido drásticamente de 3.5% en período 1971/95 a un 1.7% en el período 1995/2005 como resultado fundamentalmente de un rápido descenso de la fecundidad y del crecimiento de la emigración internacional (SNU 2007). En 1950 la población rural representaba 64.8% de la población total disminuyendo sólo a un 44% en 2005.

En el período 1990–2006, la política de estabilidad macroeconómica ha subordinado al resto de las políticas públicas. El gasto público en el sector rural, por ejemplo, solo ha sido entre el 5 y 6% del total y el gasto corrientes agropecuarios ha representado menos del 2% de los gastos corrientes del gobierno central (WB 2001). La disminución del gasto público agrícola (agropecuario y forestal), la fuga o despido de personal calificado y los cambios de administración e incluso de ministros bajo una misma administración, dificultaron durante los noventa la gestión de una política y estrategia de desarrollo sectorial consensuada entre los actores públicos (y entre estos mismos), privados y la CI.

La región inició un proceso de integración en 1992 cuando los aranceles de productos agrícolas fueron eliminados dentro de la Unión Aduanera Centroamericana (CA-4). Sin embargo, han sido los mercados financieros los que avanzaron con mayor rapidez en los procesos de integración regional y global. Los supermercados y la agro-industria esta siendo integrada a inversión norteamericana también. La tendencia general tiende a ser que el capital nacional venda sus activos a grupos regionales y/o norteamericanos, quedándose con un porcentaje de las acciones (Grigsby y Pérez, 2006).

Como resultado de la política comercial y a pesar del sesgo anti-exportador del tipo de cambio, las exportaciones agropecuarias se

incrementaron de un promedio de US\$ 205 millones en el período 1990–94 hasta un promedio de US\$ 312 millones en 1995–99. Las exportaciones de los rubros producidos por pequeños y medianos productores, tales como los granos básicos, musáceas, ganado en pie y quesos artesanales, especialmente al mercado centroamericano, se expandieron de US\$ 2 millones en 1990 a US\$ 80 millones a finales de los noventa, representando aproximadamente el 20% de las agroexportaciones. Al mismo tiempo, sin embargo, las importaciones alimentarias crecieron de US\$ 50 millones en 1990 a US\$ 238 millones en 1999 (Baumeister 2004).

En 2005 se aprobó el tratado de libre comercio con los Estados Unidos (DR-CAFTA), lo que amplía las preferencias en el mercado norteamericano que ya gozaba Nicaragua. Este tratado, sin embargo, ex ante no parece que tendrá un fuerte impacto sobre el crecimiento económico ni tampoco tendrá fuertes implicaciones negativas sobre la pobreza y la distribución del ingreso, aunque uno de los sectores de perdedores potenciales serán muy probablemente los productores de granos básicos por su baja productividad (Vinicio y Vos 2006).

Las estadísticas de pobreza muestran un estancamiento relativo en la reducción de la pobreza extrema y un incremento en la cantidad de familias debajo de la línea de la pobreza; en ambos casos sólo en términos de la dimensión económica de la pobreza. Entre 1993 y el 2001 tanto la tasa de pobres en general como pobres extremos tendió a caer. Esta tendencia cambió en el periodo 2001–2005 ya que para el año 2005 se redujeron los pobres extremos, pero se incremento el peso de las familias bajo la línea de pobreza. De acuerdo a los resultados preliminares de la ENV del 2005, el porcentaje de población bajo el nivel de pobreza se ha mantenido relativamente estable en los últimos cinco años y se ha reducido en un 4.5% respecto a 1993. A pesar de la cantidad de fondos invertidos en programas de reducción de pobreza en los últimos doce años, la reducción anual promedio es únicamente de 0.4%, y la mayor disminución ocurrió entre 1993 y el año 2001. Para el año 2005 se calcula que el 48.3% de la población total vive bajo la línea de la pobreza, ver Cuadro 10.

Desde una perspectiva de largo plazo, la pobreza extrema se ha venido reduciendo consistentemente en los últimos 12 años. Aunque de manera general, en el periodo 1993–2001, la pobreza extrema se ha reducido únicamente en 4.3% (0.2% menos que la pobreza general). El actual gobierno ha propuesto un plan de lucha contra el hambre y de capitalización de la familia, se espera que este programa impacte en este sector poblacional y que se reduzca la cantidad de familias en extrema pobreza.

Cuadro 10: Evolución Relativa y Absoluta de la Pobreza y la Pobreza Extrema en Nicaragua.

Año	Pobreza%	Pobreza Extrema%	Población Total	Población Bajo pobreza	Población. bajo pobreza extrema
1993	50.3	19.4	4,174,900	2,099,975	809,931
1998	47.8	17.3	4,560,526	2,184,492	788,971
2001	45.8	15.1	4,801,251	2,198,973	724,989
2005	48.3	17.2	5,142,098	2,483,633	884,441

Fuente: Basado en INEC, 2007.

Una de las posibles explicaciones del estancamiento en los niveles de pobreza esta relacionada con el tema de la inequidad en el acceso a recursos y al ingreso de manera general. Respecto a la distribución del ingreso en el período 1993–2001, hay dos fuentes claves que presentan visiones distintas de lo que sucede en el país. Según las cifras oficiales (INEC, 2004), el 80% de la población ha incrementado su participación en el ingreso nacional y las políticas nacionales han reducido los niveles de inequidad, disminuyendo la participación del 20% de la población más rica en el ingreso. El PNUD (2003), presenta una visión diferente: en este período, el 40% de la población más pobre ha incrementado su participación en el ingreso, un 40% de población con ingreso medio ha reducido su participación en la distribución del ingreso y el 20% más rico ha incrementado su ingreso. Bajo esta visión, se puede deducir que la reducción de la pobreza extrema y de la inequidad ha sido en base a reducir los ingresos de la clase media.

Cuando la economía local o rural no genera oportunidades de empleo, ingresos y servicios, se inicia un proceso migratorio independientemente de las mayores precariedades que se enfrentan en la ciudad por el acceso a servicios básicos y empleos formales. Los emigrantes enfrentan “factores de inmovilidad” tales como niveles de educación (Guimaraes y Avendaño 2004) y necesitan cubrir “costos de salida” tales como el poder dejar algunos ahorros o créditos en la pulpería a favor de la familia que se queda, además de los costos de la movilización (transporte) y los costos fijos de entrada, tales como alquiler y comida (Laforge et al 2004). Una vez que se logran cubrir estos y otros costos, el migrante rural se va.

En el caso de Nicaragua se pueden identificar dos flujos en las migraciones internas y tres en las migraciones externas. Las limitantes de la migración interna han incrementado el atractivo tradicional que ha tenido la creciente migración internacional de las últimas décadas. En el presente período se pueden observar claramente tres flujos principales: (i) permanente a Costa Rica, (ii) permanente a Estados Unidos, y (iii) temporal dentro de la región (El Salvador; Costa Rica); en términos de destino, en los noventa Costa Rica desplazó a EEUU, concentrando el 53%, mientras que EEUU registro el 34.5% y Canadá y Europa el 12% (SNU 2007).

Según SNU (2007), hoy en día un 10% de la población vive fuera del país y 15% de los hogares a nivel nacional manifiestan tener a un miembro viviendo permanentemente en el exterior. El 84.6% de los emigrantes tiene una edad correspondiente a la PEA (15–49 años) y un perfil educativo superior al promedio nacional lo que constituye una fuga de capital humano. Todo esto, sin embargo, ha sido resultado de varios factores y no solamente por la pobreza.

Las migraciones han tenido ciertas características específicas desde el punto de vista de género: la precariedad e irregularidad ha afectado diferenciadamente a hombres y mujeres. La migración interna femenina busca sobretodo empleo permanente en las maquilas textileras (implicando largos viajes diarios) y en servicios, especialmente en trabajos domésticos con “dormida adentro” en casas de sectores urbanos medios y altos (PNUD 2004). La migración ha estado vinculada a cambios en la composición, jefatura y dinámica de los hogares: si bien el 31% de los hogares del país tienen a mujeres como jefe de hogar y el 35% en el caso de los hogares sin emigrantes, en el caso de los hogares que manifiestan tener emigrantes el 46% tienen jefaturas femeninas, siendo mas pronunciado este fenómeno en el caso de los hogares urbanos con el 49% y siendo mucho menor en el caso de los hogares rurales con el 30%

(PNUD 2004, FIDEG). La jefatura femenina de hogares resalta la importancia económica de las mujeres, aunque no necesariamente indique alguna mejoría en términos de la distribución de la pobreza entre hombres y mujeres.

Las remesas monetarias de la población emigrante han servido de base financiera sólida y creciente para la estabilidad macroeconómica y la dinamización del crecimiento económico, el financiamiento del déficit de la cuenta corriente, el consumo básico de sectores medios, el crecimiento económico y el no agravamiento de la pobreza del país. En este último sentido, la emigración y las remesas son parte de un mismo mecanismo de financiamiento del pobre para el pobre, en términos generales. A nivel del hogar pobre, es de esperar que al recibir remesas podrá gastar más en educación y salud y por lo tanto de demandar menos los servicios públicos de salud y educación, así como ahorrar para financiar riesgos, situaciones de desempleo o de pérdida de cosechas inesperadas, incluso como “pensión” para los de la tercera edad (Laforge et al 2004). Según estimaciones oficiales del Banco Central (las que no reportan el movimiento real al no contabilizar la que fluye por canales informales o no oficiales), en el año 2005 las remesas ascendieron hasta US\$ 750 millones, lo que representaba el 150% de la ODA, 204% de la Inversión Extranjera Directa, 75% de las exportaciones y 18% del PIB de ese año. Otras estimaciones de la CEPAL reportan cifras anuales que oscilan entre US\$800 y US\$ 1,000 millones (SNU 2007: 52).

La contribución de las remesas al control de la pobreza se observa en el hecho que el 48% de los hogares que dejaron de ser pobres tienen algún miembro que ha emigrado y en resultados de investigaciones cualitativas se ha demostrado que la migración es una estrategia deliberada del hogar para solventar penurias económicas, con el consecuente costo emocional y psicológico. Las transferencias han mejorado la salud de los niños, especialmente entre los hogares de bajos ingresos. Sin embargo, aun así, las remesas en Nicaragua no están relacionadas con una reversión de la pobreza ni de la pobreza extrema (Fajnzylber y López 2007).

2.2. Premisas, promesas, compromisos y procesos de la formulación de las estrategias de reducción de la pobreza, desarrollo rural y pobreza rural

2.2.1 Una Valoración de la Evaluación de las Estrategias

Para entender y evaluar retrospectivamente el desempeño y el impacto posible del proceso de implementación de cualquier estrategia de reducción de la pobreza en el ámbito rural de Nicaragua, es necesario establecer primeramente cuales han sido las premisas, las promesas y los compromisos formalmente involucrados en tal proceso, ya sea implícita o explícitamente enunciados (De Souza et al. 2001). Una vez establecidos tales postulados, entonces se puede preguntar que diferencia o contribución especial pudo haber tenido la estrategia implementada en la reducción de la pobreza rural en el país, si es que la hubo. Se requiere por lo tanto establecer primeramente si existía una (sub) estrategia articulada para reducir la pobreza rural, dentro de la estrategia general de la reducción de la pobreza (DERP o PRSP por sus siglas en inglés) del país. Una estrategia evaluable debería tener objetivos y metas claramente identificadas y una propuesta explícita de concatenación de factores para su logro.

Lo anterior implica que el punto de partida radica necesariamente en la revisión de la propuesta correspondiente del BM, en vista de la influ-

encia del enfoque, la naturaleza y el alcance de la Iniciativa para los HIPC, lanzada en conjunto con el FMI: esta fue la primera iniciativa global contra la pobreza que tenía el propósito explícito de reducir al mismo tiempo la deuda externa a “niveles sostenibles” en aquellos países con mayores necesidades de condonación de la misma, o que simplemente no la podían pagar.

En el contexto analítico del presente documento, “pobreza rural”, estas premisas, promesas y compromisos tienen dos dimensiones distintas pero muy interrelacionadas: la de la superación de la pobreza y la del desarrollo rural. En ambos casos el BM ha formulado planteamientos globales y específicos, algunos de los cuales han sido muy influyentes en la experiencia nicaragüense (Banco Mundial 2003). Sin embargo, cabe aquí tomar conciencia del hecho que tanto las políticas formalmente adoptadas, como las que son realmente implementadas, por un país, son el reflejo de negociaciones y conflictos, por lo que nunca concuerdan en su totalidad con los paradigmas ofrecidos por las agencias especializadas. Se hace por lo tanto igualmente necesario identificar las premisas, promesas y los compromisos que finalmente han fundamentado las políticas públicas de reducción de pobreza (rural), alivio de la deuda externa y de desarrollo rural que han sido formalmente adoptadas por el Gobierno de Nicaragua. Esto requiere de un análisis crítico tanto del contenido de los documentos que presentan las propuestas y las políticas públicas formalizadas, así como de la documentación y de las opiniones que son independientes del Gobierno.

Por otra parte, un análisis crítico de contenido y de los supuestos del PRSP nicaragüense y de la política y estrategia de desarrollo rural en Nicaragua es solo una de las tareas de evaluación del proceso de gestión de una política y estrategia específicas de reducción de la pobreza rural en Nicaragua. Esta evaluación implicaría también establecer de qué manera factores estructurales económicos, políticos y sociales, así como factores relacionados a la institucionalidad, las reglas del juego y la calidad de la gobernabilidad democrática del país, podrían haber influenciado el proceso de gestión de estas políticas específicas.

Aquí se presentan primeramente las políticas sugeridas por el BM para estos temas de pobreza, alivios de la deuda externa y desarrollo rural, identificando sus premisas, promesas y compromisos. Posteriormente se hace lo mismo, pero desde una perspectiva crítica, con las políticas y estrategias de reducción de la pobreza, de alivio de la deuda externa, de desarrollo nacional y rural que formuló el gobierno durante el período de implementación del DERP o PRSP (conocido como “ERCERP”). Finalmente se repite este análisis crítico con las propuestas de política del nuevo “Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional” (GRUN).

Durante el primer año de implementación de la estrategia de reducción de la pobreza en Nicaragua (2001), el BM, a partir de una revisión del documento “From Vision to Action, a Sector Strategy” de 1997 (“De la Observación a la Acción, una Estrategia Sectorial”), formuló su propuesta de estrategia de desarrollo rural y su “Estrategia y Plan de Acción de Desarrollo Rural para la Región de América Latina y el Caribe”. El BM reconoció la insuficiencia de las reformas del ajuste estructurales para eliminar la pobreza y que era necesario encontrar un equilibrio territorial descentralizado en el ámbito rural. El planteamiento del BM está basado en la premisa de que a través del crecimiento económico y el desarrollo del sector privado, junto con una imprescindible reforma de las instituciones públicas y de su forma de gestión, se logrará el desarrollo rural y la reducción de la pobreza. Este planteami-

ento es bastante coherente y presenta numerosos aspectos relevantes a la realidad de la región. Pero, la pregunta es, ¿Qué tanto influyeron estas premisas y promesas del BM sobre la política y estrategia correspondiente de Nicaragua?

En el caso de Nicaragua, en lo que se refiere al desarrollo rural, no se negociaron las reglas del juego ni visiones o perspectivas estratégicas entre el Gobierno y otros actores públicos y privados, nacionales e internacionales, al inicio del proceso HIPC/ ERP. El tema de desarrollo rural de hecho no fue introducido en la discusión pública del país a iniciativa del BM, sino que por otros actores, precisamente durante el proceso de implementación de la ERCERP.

Efectivamente, la “Iniciativa para el Desarrollo Rural de Nicaragua” (IDRN 2001) influyó varias propuestas de políticas agrícolas y de desarrollo rural y culminó eventualmente en la propuesta del Programa de Desarrollo Rural y Productivo (PRORURAL) con un enfoque sectorial bajo la lógica de la Apropiación, Alineamiento y Armonización (AAA) de la CI. Fue más bien el tema de la deuda externa y del esquema PRSP/HIPC lo que ya venía tomando fuerza desde el lanzamiento de la HIPC en 1996, lo que culminó con la aprobación de la ERCERP en agosto 2001 por el BM y el FMI, junto con las nuevas reglas del juego. En la siguiente sección se detalla como se desarrolló la formulación de las políticas y estrategias públicas con relación a la deuda externa y la pobreza en general, y la pobreza rural, en particular.

2.2.2 Mutación del PRSP (2001–2005): ¿“Porterización” de la ERCERP?

La conceptualización, formulación, implementación y evaluación de cualquier estrategia pública no es un proceso lineal, sino que da idas y venidas y es más bien el resultado del juego entre diferentes visiones y paradigmas, intereses y capacidades argumentativas y de incidencia de todas las partes involucradas, directa e indirectamente. Los alcances e intereses de la clase política están muy limitados al corto-mediano plazo de cada período gubernamental nacional o local. Los gremios tienen relativamente menos capacidad propositiva para el largo plazo e igualmente tienen que enfrentar problemas importantes y urgentes en el corto-mediano plazo. La sociedad civil y el sector académico e intelectual elabora propuestas válidas pero no han desarrollado habilidades negociadoras y de incidencia en el sector público o en la clase política y la CI también tiene su propia agenda y plazos que cumplir con sus sedes respecto a sus “programas de país” además de tener sus propios debates internos respecto a las políticas que debería seguir Nicaragua. Esta divergencia de tiempos, capacidades e intereses sin mecanismos que los hagan convergir, aunada a una cultura política de “barrer” y poner a funcionarios fieles al liderazgo político en el aparato estatal, contribuye también a explicar la brecha entre las políticas y las acciones concretas.

2.2.1.1 La consulta de la ERCERP

Uno de estos aspectos, que tienen incidencia sobre el contenido y por lo tanto sobre las premisas, promesas y compromisos adoptados, tiene que ver con la consulta a la ciudadanía durante la fase de diseño de la ERCERP. La formulación de la ERCERP partió ciertamente de una amplia consulta nacional ex ante realizada con diferentes actores nacionales e internacionales. La ERCERP reconoce, sin embargo, que no todos los aportes fueron incorporados y prometió hacerlo durante la implementación; también se prometió establecer un sistema y metodologías de seguimiento y evaluación participativos a nivel municipal, para el cual se

esperaba contar con el involucramiento del Consejo Nacional de Planificación Económica Social y de la sociedad civil.

En las entrevistas realizadas se constató el válido reclamo de algunas organizaciones muy relevantes para el tema de la pobreza rural en el sentido de que no fueron tomadas en cuenta, tal como es el caso de la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC) y las demandas de tierra de los “trabajadores sin tierra”. No es por lo tanto extraño que la efectividad de las consultas realizadas para lograr legitimidad y apropiación de la ERCERP, haya tenido divergentes valoraciones, dependiendo en buena parte del actor (gobierno, sociedad civil, IFIs, CI, sector privado, partidos políticos, gremios, etc.) y sus posiciones e intereses institucionales, especialmente respecto a la importancia de reducir la deuda externa versus el alivio de la pobreza.

Sin embargo, hay que reconocer que la realización de consultas requiere de tiempo y recursos que no siempre están disponibles. En cuanto al abordaje de la pobreza rural, una revisión de las consultas en la ERCERP (Gobierno de Nicaragua 2001: 146-7), muestra que los líderes departamentales a nivel territorial no expresaron ninguna preocupación específica por la reducción de la pobreza rural como tal. Ellos valoraron positivamente el énfasis de la estrategia en la economía rural y en la diversificación y tecnificación agrícola. Además pidieron un “nuevo eje transversal” que consistiera en la “organización y coordinación entre instituciones y organizaciones comunitarias”. En este mismo contexto cabe resaltar que los pobres consultados se miraban a sí mismos más como actores productivos y comunitarios, que como “pobres”.

El tema de la “pobreza rural”, por lo tanto, pasó desapercibido como un tema particular durante la consulta de la ERCERP. Incluso, los sectores más beligerantes de la sociedad civil no lo resaltaron. La CCER, por ejemplo, condujo exitosamente un proceso participativo dirigido a debatir más ampliamente el futuro del país, aprovechando el contexto de discusión de la ERCERP promovido por el Gobierno. Sin embargo, aun cuando formuló muy buenas críticas al concepto de pobreza de la ERCERP y desarrolló un concepto multidimensional alternativo sobre la pobreza, no propuso ningún concepto particular sobre la problemática de la pobreza rural, aunque sí llegó a proponer que dentro de la línea de “apoyo a los sectores productivos” se priorizara el apoyo al sector rural (CCER 2001).

2.2.2.2 ¿Tenía la ERCERP un programa específico para la reducción de la pobreza rural?

El diagnóstico de la ERCERP sobre la situación de la pobreza en general ha sido caracterizado como confuso e incompleto (Guimaraes y Avendaño 2004). Sin embargo, en la ERCERP sí se identifican una serie de factores relevantes que ocasionan la pobreza y de factores que también frenan la lucha contra la pobreza. Lo que no se provee es una definición clara e integral de la pobreza, a pesar de que para el 2001 el Banco Mundial (2001) ya había propuesto una definición multidimensional bastante aceptada a nivel internacional. De la ERCERP se puede deducir una definición economicista y operativa de la pobreza.

Uno de los principios de la ERCERP consistía en la promoción de la equidad con relación a las comunidades rurales y una parte sustancial de su planteamiento estratégico estaba dirigida a priorizar la reducción de la pobreza rural, dado que, según su diagnóstico, era más grave y generalizada que la pobreza urbana (Gobierno de Nicaragua 2001: 22). La inequidad, sin embargo, no fue considerada como un factor negativo

para el crecimiento económico y por lo tanto para la reducción de la pobreza. La ERCERP no presenta un análisis de las desigualdades, ni de los factores que transmiten las desigualdades de generación en generación. La “equidad social” es vista más bien como un tema transversal en realidad, planteando la necesidad de mejorar la educación, salud etc., con el propósito de reducir la brecha del bienestar. Este planteamiento incompleto, aunado a la ausencia de algún programa explícito en respaldo a este “eje transversal”, constituyeron una debilidad seria de la ERCERP que fue muy criticada por la sociedad civil (Guimaraes y Avendaño 2004).

La ERCERP tampoco tenía elaborado un programa específico para la reducción de la pobreza rural. La Estrategia tenía muchos elementos valiosos que podrían haber sido eventualmente articulados en una estrategia explícita de desarrollo rural. La ERCERP, sin embargo, no se basó en ningún análisis integral y sistemático de las fuerzas o motores del crecimiento económico y del desarrollo rural que aprovechara las experiencias acumuladas e incluso los nuevos planteamientos al respecto que estaban haciendo los organismos internacionales de cooperación tales como el BM, FIDA, BID entre otros. El año 2001 fue caracterizado por la presentación y discusión de muchas propuestas para el desarrollo rural tanto a nivel internacional como nacional y, aunque influyeron parcialmente en la ERCERP, el Gobierno no logró en ese momento articular su propia visión integral de la relación desarrollo rural-pobreza rural, a diferencia de la articulación que sí realizó entre deuda externa y pobreza.

Uno de los elementos estratégicos de la ERCERP (Gobierno de Nicaragua 2001: 22-3; 64; 67-9; 90; 99-100) era la modernización e integración de la economía rural, tomando en consideración que “el elevado potencial de crecimiento y dotación de factores del sector permite tener mayor incidencia sobre los niveles de pobreza”. La agricultura y la pequeña y mediana empresa son consideradas como de gran potencial para reducir el desempleo y el subempleo, porque son intensivas en uso de mano de obra. La estrategia pretendía mejorar los incentivos para el desarrollo rural, eliminando las distorsiones de precios de los productos y de los costos de los insumos que enfrentan los agricultores, mejorando la operación de los mercados rurales de factores, aumentando las inversiones en infraestructura rural, implementando programas de comercialización, capacitación y tecnología agrícola destinados a los productores pequeños y medianos que tengan potencial de crecimiento. También se establecerían dos fondos, uno para el desarrollo de las comunidades locales y otro para el desarrollo de iniciativas de la pequeña y mediana empresa impulsados por la demanda para los agricultores pobres. Otro importante programa (financiado por el BM) era el de ordenamiento territorial de propiedades rurales que se proponía revisar y emitir los títulos de propiedades, por medio de la modernización del sistema de registro y catastro, garantizando el cumplimiento transparente de todos los requisitos legales, esto debería facilitar el acceso de los agricultores al financiamiento y estimulará la inversión en sus propiedades ya legalizadas.

La ERCERP daba así énfasis a una expansión agrícola dirigida directamente hacia la pobreza rural, procurando el mejoramiento de la productividad de los trabajadores rurales y la generación de empleo fuera de las fincas en pequeñas comunidades y áreas rurales. Se esperaba que los polos estratégicos de desarrollo de turismo, café y productos forestales tuvieran un gran impacto en la actividad económica rural. Finalmente, cabe mencionar que la ERCERP también planteaba la importancia de gestionar las políticas agrícolas para el desarrollo de la economía rural.

También se proponía mejorar la cobertura, calidad e integración de los servicios de educación pública, salud, nutrición y población, principalmente en las áreas rurales (ibid.: 23-4, 72-3, 99).

Con relación al tema transversal ambiental, la ERCERP planteaba que la frecuente ocurrencia de fenómenos naturales y el manejo inadecuado de los recursos naturales aumentan los factores de riesgo ecológico, lo que conduce a un mayor deterioro ambiental y vulnerabilidad en la población, aumentando especialmente la carga de los pobres. En el tema de la equidad social, la ERCERP planteaba revisar leyes y preparar un plan para mejorar las oportunidades de las mujeres rurales (ibid.: 80). En lo que se refiere al tema transversal de la descentralización se planteaba el mejoramiento de la capacidad de los municipios rurales para mantener y preparar programas de expansión de la infraestructura pública local, mejorar la entrega de los servicios municipales y fomentar la gestión ambiental local, a través de un fondo ambiental municipal y una mejor información ambiental; en este sentido se pretendía abordar integralmente la relación pobreza-gestión ambiental dentro del marco institucional unificador del desarrollo municipal (Ibid.: 100-1). La Estrategia menciona explícitamente como complementarios al esfuerzo de reducir la pobreza rural el impulsar una legislación bancaria que permita a la Superintendencia supervisar a los nuevos bancos que se crearán a partir de las cooperativas de crédito rural y las ONG financieras, a fin de ampliar el acceso al crédito rural.

El abordaje de la reducción de la pobreza rural en la ERCERP, por lo tanto, aunque profuso y de mucho alcance, no tenía un carácter programático. Si el ámbito rural del país no tuviera el peso económico, social, ambiental y político que tiene, quizás esta situación podría no ser de mucha importancia. Sin embargo, como hemos visto, no sólo la superación de la pobreza sino que el mismo desarrollo del país pasa ineludiblemente por el desarrollo del ámbito rural, incluyendo naturalmente al sector agrícola y esto requiere de intervenciones públicas explícita y debidamente pensadas y estratégicamente articuladas.

2.2.2.3 Consideraciones sobre el enfoque de la pobreza rural de la ERCERP

La ERCERP contemplaba algunos programas específicos que se suponían contribuirían a reducir la pobreza rural, pero que no habían sido diseñados específicamente para eso, sino que habían sido heredados del período previo a la formulación de la Estrategia. Tal es el caso de los programas de catastro, titulación y registro de la propiedad agraria, aunque con un enfoque de mercado para la solución del problema de la distribución y el de tecnología y formación técnica agrícola, con un enfoque en la promoción de la innovación tecnológica liderada por la demanda. En lo que se refiere al problema de la propiedad sobre la tierra, es evidente que la ERCERP no reconocía el derecho del pobre rural a la tierra (Trocaire 2004a), aun cuando en las consultas mismas un grupo de pobres solicitó el establecimiento de un banco de tierras con una selección rigurosa de beneficiarios y que priorizara a las mujeres por ser más responsables. La ERCERP tampoco contaba con una propuesta articulada de cómo proceder con el programa de ordenamiento territorial a nivel local en la medida que se impulsaban las otras medidas dirigidas a reducir la pobreza rural.

En la entrevista realizada a la ATC y a un líder de trabajadores del campo sin tierra de la Comunidad la Esperanza (Tuma, La Dalia) surgió una fuerte crítica a la implementación de la ERCERP por no tomar en cuenta las demandas de las aproximadamente 46,000 familias de indi-

gentes rurales que fueron expresadas durante las “Jornadas de Las Tunas” en 2001 en el contexto de la crisis de la caída de los precios del café.

La Estrategia también fue criticada por el menor énfasis dado a la provisión de incentivos para las actividades rurales no agrícolas (Vos y Cabezas 2006). En realidad, estas actividades eran consideradas pero estaban subsumidas en el tema de los polos o “conglomerados” de turismo, café y productos forestales. Lo que no estaba desarrollado en el documento de la ERCERP era más bien como exactamente se impulsarían estos conglomerados. Además, en el caso específico del café, cabe resaltar la ausencia de medidas específicas para enfrentar el impacto de la crisis de la caída los precios internacionales del café que se venía gestando desde mediados del año 2000, sobre los pequeños productores de café y los trabajadores agrícolas (Trocaire 2004a, Trocaire 2004b).

Fue posteriormente en el PND donde se desarrollo ampliamente el tema de los conglomerados, adoptando y adaptando el “enfoque porteriano” (ver abajo). Sin embargo, no se debe pasar por alto el hecho de que la ERCERP, a solicitud de los donantes mismos, incluyó en su cartera numerosos proyectos que ellos financiaban y que ya estaban en ejecución: en principio y en la medida en que muchos de esos proyectos contemplaban intervenciones de apoyo a actividades rurales no agrícolas, la ERCERP si trataba estos temas; pero de nuevo, sin una visión integral del desarrollo rural.

Desde el punto de vista de la asignación de los recursos la ERCERP también ha sido criticada como incoherente por la importancia que le da a la reducción de la pobreza rural, cuando se considera la sustancial asignación de recursos (US\$107.2 millones) a inversiones en infraestructura en vez de a otros rubros vistos como más directamente relevantes (ibid.). La infraestructura básica per se no necesariamente soluciona la pobreza rural; los caminos rurales, por ejemplo, podrían incluso incrementar la desigualdad entre los hogares rurales según su ubicación, tenencia de tierra, nivel de educación, etc.; sin embargo, la construcción de caminos combinada con otras medidas e inversiones puede ser muy efectivo (Siegel et al. 2004, Wiggins y Mendoza 2005).

2.2.2.4 ¿Fue abandonada y sustituida la ERCERP por el PND/PND-O?

En el período previo y especialmente durante la formulación e implementación de la ERCERP se dieron intensas actividades por parte del gobierno de elaboración de políticas y estrategias de desarrollo de carácter nacional, sectorial y territorial, tales como el PND, PND-O, Política y Estrategia de Desarrollo Rural Productivo (PEDRP), PRORURAL, Política de Desarrollo Forestal Sostenible, Política de Transferencias Municipales, etc. El Gobierno ha pretendido darle coherencia y estabilidad a estas políticas y estrategias a fin de tener un mayor impacto. La intención del equipo de la Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia (SECEP) que asumió la tarea de formular el PND, inspirado en las premisas “porterianas”¹² de competitividad de aglomerados y climas de negocios, era la de reflejar mejor las nuevas prioridades nacionales y corregir cualquier sesgo anti-crecimiento y anti-producción de la ERCERP. Estas premisas, sin embargo, no eran ampliamente aceptadas por el BM y otras agencias de CI que seguían considerando a la ERCERP como base para orientar sus operaciones en el país. En el

¹² Michael Porter, en la Universidad de Harvard, formuló el concepto de conglomerados e instituciones para la competitividad durante los años 1980 s. Este concepto fue desarrollado teóricamente aun más en los noventas, a cuyos finales empezó a ser aplicado en sectores o a nivel nacional (Porter 1990). El propósito del modelo es el de analizar los temas de productividad, competitividad y el ambiente empresarial en el ámbito sub-sectorial, sectorial y nacional.

caso del sector público agrícola se dieron confrontaciones metodológicas y conceptuales entre la institución rectora MAGFOR y la SECEP, sobretodo alrededor del concepto de desarrollo rural.

El PND trazó líneas generales de crecimiento, pero no contenía detalles programáticos. La superación de esta debilidad fue una de las razones del surgimiento del PND-O. A diferencia del PND, el Plan Operativo tiene como uno de sus objetivos explícitos la reducción de la pobreza y la creación de empleos (Guimaraes y Avendaño 2004). El PND-O llevó al enfoque porteriano más allá de sus premisas originales. En lo que se refiere a la pobreza, el PND-O pretende complementar el mapa de pobreza con el mapa de potencialidad económica de desarrollo territorial: la “inversión en los territorios con mayor potencial económico favorece la creación de polos de desarrollo donde la población tendrá más oportunidades de mejorar sus condiciones de vida y romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza” (Gobierno de Nicaragua, 2004:170). Esta adaptación del enfoque porteriano, en la que se mezclan tantos paradigmas, ha conducido a tensiones e incoherencias conceptuales con la ERCERP y dentro del PND-O mismo, como se seguirá observando.

Por otra parte, el PND-O, en un avance que hace resaltar la ausencia del uso de este tipo de instrumento para la focalización de acciones en la ERCERP (y en el PND), clasificó a los productores rurales en cuatro grupos, de acuerdo con su capital y otras características. Sólo los dos últimos grupos son vistos como productores empresariales. (1) Las familias extremadamente pobres, quienes recibirían transferencias directas. (2) Familias pobres pero con potencial (185 mil), a quienes se les vincularía con el mercado mediante alianzas estratégicas con empresas internacionales o grandes empresas locales con acceso a mercados internacionales, recibirían transferencias directas y serían acompañadas de pequeños créditos otorgados por un Banco de Desarrollo Rural. (3) Los productores de mediana escala, (59 mil familias) que serían beneficiados por un programa de inversiones de capital de riesgo y un fondo de garantías y un mayor acceso al crédito a tasas razonables, además de recibir capacitación en gerencia moderna, control de costos unitarios, sistemas de gestión de procesos, mecanismos de investigación y desarrollo tecnológico, formulación de planes de negocio, vinculaciones con los mercados internacionales, etc. (4) Los de mayores ingresos (33 mil familias) quienes no recibirían apoyos especiales.

Esta tipología, como toda tipología, refleja las premisas del marco paradigmático que sustenta la política o estrategia que la utilizará para focalizar sus acciones. Claramente, muy consistentemente con las premisas del PND-O, los parámetros utilizados para definir los cuatro tipos de productores rurales, tienen que ver con el mercado y su capitalización. En esta tipología, sin embargo, no hay consideración de aspectos de vulnerabilidad, ecológicos, sistemas de producción, ni de (falta de) empoderamiento, que son relevantes desde la óptica de la definición multidimensional de la pobreza del BM y hasta cierto punto de la misma ERCERP; ni tampoco considera la variedad de activos o “medios de vida” y de capital social del que disponen los “pobres” para sobrevivir y deja de lado aquellos aspectos de la ruralidad que van mas allá de lo productivo (actividades e ingresos rurales no agrícolas, remesas, etc.). La tipología de hogares rurales es, por lo tanto, una tipología inadecuada para la superación de la pobreza y para el mismo desarrollo rural.

Por otra parte, en el ámbito de los analistas del sector agrícola y rural del país, ya existían propuestas de tipología de productores más proclives

a describir mejor la heterogeneidad de los productores o “campesinos” nicaragüenses, incluso con la misma intención de proveer una apreciación del carácter proactivo y de alejarse del carácter pasivo y equívoco de la definición de “pobre”, usualmente atribuida a productores agrícolas y rurales empobrecidos. Tal es el caso de la tipología de Maldidier y Marchetti (1996) y más recientemente se cuenta con la tipología elaborada por CIPRES (2006); esta última resalta más las asociaciones de productores (“cooperativas de base”, etc.). Sin embargo, la SECEP optó por crear una nueva tipología para el PND, sin el debido sustento metodológico y empírico en la realidad compleja de la ruralidad nicaragüense.

El PND-O también prometía que la formación de conglomerados haría más competitiva a la economía nicaragüense, especialmente en el mercado de los EEUU, para lo cual se aprovecharía el DR-CAFTA que estaba en proceso de negociación. Con respecto al desarrollo rural y la pobreza rural, el PND-O plantea que deben haber tres políticas interrelacionadas: la agroindustrial, desarrollo rural y seguridad alimentaria. En lo que se refiere a la segunda, el PND-O sostiene que una política productiva de desarrollo rural de corte tradicional, centrada exclusivamente en aspectos agropecuarios ya no es suficiente para superar los retos que enfrenta el medio rural. La política de desarrollo rural de carácter “transversal” debe operativizar la política productiva asignando recursos y organizando instituciones que apoyen actividades que promuevan el empleo, desarrollen los conglomerados y la competitividad de los territorios, beneficiando principalmente a productores pequeños y medianos. Para el PND-O, el enfoque de conglomerados y cadenas productivas es el portal de entrada hacia los territorios rurales, con miras a potenciar sus ventajas e integrar a los productores a un determinado conglomerado, suplidores, mercados externos y los centros de investigación domésticos que les prestan servicios.

El PND-O propone una estrategia de desarrollo rural que favorece a los más pobres así como a las Pequeñas y Medianas Empresas para aprovechar los Tratados de Libre Comercio. Dado que es en el sector rural donde se concentra la pobreza y la desigualdad, propone establecer un esquema de transferencias y políticas diferenciadas por nivel de ingresos y riquezas de los productores, priorizando a los que están en desventaja. En concreto se proponen transferencias de insumos (semillas), incrementar el acceso a tecnología (desarrollo del Sistema Nacional de Innovación Tecnológica y Rural), reconversión productiva, fomento de asociatividad, la participación de las familias rurales en procesos educativos y se da nuevo énfasis a la solución del problema de la propiedad de la tierra (catastro, titulación, registro) dinamizando el mercado de la tierra (lo que contribuiría a la desconcentración y al mejoramiento del acceso al crédito por parte de pequeños productores y empresas).

El PND-O si aborda de manera directa la problemática de la desigualdad y acepta que frena el crecimiento económico. Asumiendo principios liberales de una manera franca plantea que la libertad no debería verse afectada por reducir la inequidad por lo que plantea seguir una estrategia global de “más mercado y mejores intervenciones del Estado” a través de medidas redistributivas (transferencias, servicios sociales) que ofrezcan más oportunidades al pobre y a través de fomentar la asociatividad.

Simultáneamente a la formulación del PND y del PND-O conducida por la SETEC, el MAGFOR en conjunto con otras instituciones del sector público agrícola, estaba formulando con relativa independencia la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural Productivo (ENDRP) y

PEDRP, y a finales del 2005 también se estaba terminando de formular el PRORURAL. De hecho en el mismo mes (noviembre 2005) en que se presentó PRORURAL, se publicó y aprobó el PND-O).

El PND-O, tal como lo pretendía el nuevo Gobierno del Presidente Bolaños, eventualmente reemplazó de manera formal a la ERCERP y fue aceptado por el FMI y el BM a pesar de los cambios en las premisas y promesas que implicaba con respecto a un típico PRSP. La visión porteriana (adaptada) había triunfado formalmente sobre el paradigma HIPC/DERP promovido por el BM y el FMI, sin olvidar que tienen algunas premisas en común. El PND-O generó de hecho bastante debate nacional sobre varios aspectos relacionados especialmente a: (i) su promesa respecto al papel preponderante de un sector privado competitivo y conglomerado en la reducción de la pobreza, poniéndose en duda su capacidad y voluntad para tal tarea; (ii) el concepto verticalista de arriba-hacia-abajo que tiene sobre el “conglomerado”; (iii) la exclusión implícita de regiones enteras consideradas marginadas y de poco potencial; (iv) la ausencia de iniciativas proactivas y afirmativas para grupos (mujeres, indígenas y étnicos, etc.); (v) el desalineamiento entre el mapa de la pobreza extrema de la ERCERP y los territorios identificados para que las inversiones públicas apoyaran el desarrollo de conglomerados, lo que implícitamente implicaba un incentivo a la migración rural-urbana; etc. Adicionalmente, es evidente que el tema migratorio no fue integrado en la estrategia del PND-O, como tampoco lo fue en la ERCERP.

En resumen, la formulación y apropiación de la ERCERP ha sido accidentada. Inicialmente se formuló siguiendo lo más fielmente posible las directrices del BM y fue ampliamente consultada, aunque no incorporó muchas de las aportaciones resultantes de las consultas. El tema de la pobreza rural no fue explícitamente conceptualizado en la ERCERP, ni fue abordado a nivel programático aunque sí se proponía una vasta gama de intervenciones e instrumentos que, aunque incompletos desde la óptica de la “nueva ruralidad”, tenían el marcado propósito de reducir la pobreza en el país. El Gobierno logró, aunque tardíamente, que el planteamiento de la ERCERP fuera sustituido por las premisas y promesas “porterianas” (adaptadas) del PND/PND-O, pero no logró articular bajo una misma concepción y dirección institucional las políticas de agroindustria, desarrollo rural y seguridad alimentaria. ¿Qué pasó con el proceso paralelo de formulación de una política de desarrollo rural? ¿Se superaban con estas políticas las deficiencias del PND-O? ¿Se pretendía reducir la pobreza rural de una manera explícita y sistemática, complementando o suplementando al PND-O? En la siguiente sección se abordan estas preguntas.

2.2.4 De la ENDRP hasta la PEDRP y PRORURAL: maduración del pensamiento nacional sobre el desarrollo rural

En el país se había venido conformando desde 1995 un grupo de profesionales, expertos, técnicos, analistas y practicantes del desarrollo agrícola y rural, que laboraban tanto en el sector público como en el privado (ONG, universidades, centros de investigación, grupos de consultores constituidos) y que habían venido desarrollando un pensamiento sectorial relativamente definido, o al menos que hacían análisis de política desde la perspectiva sectorial.

Al final del Gobierno del Presidente Arnoldo Alemán, el gobierno emite por primera vez un documento oficial (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 1998), que propone una estrategia de desarrollo rural para período 1998–2003, el documento es parte del proceso de negociaciones

con el Grupo Consultivo en Ginebra, Suiza, y tenía el propósito de movilizar fondos de la comunidad internacional Este documento, que no fue consultado a nivel nacional, se mantuvo vigente hasta cuando asumió la administración del Presidente Bolaños (enero 2001). Posteriormente, en noviembre del 2000 el Gobierno formuló un nuevo documento de política agropecuaria (MAGFOR 2000) a raíz de preocupaciones surgidas por la inseguridad alimentaria nacional. En ambas propuesta no había una preocupación preponderante por la “pobreza rural” como tal.

Un proceso amplio y participativo de análisis de políticas y estrategias sectoriales (agrícola-rural) fue en realidad impulsado y catalizado más bien por la “Iniciativa para el Desarrollo Rural de Nicaragua” (Ambrosio 1999, IDRN 2001), en el periodo 1998–2001. Esta iniciativa fue operativizada por el “Grupo de Tepeyac”; un grupo de carácter interdisciplinario e interinstitucional, constituido por el MAGFOR (que lideró inicialmente el proceso), UCA, Instituto de Fomento Municipal, el Equipo de Desarrollo Rural de la Universidad de Córdoba en España y el PNUD. Tuvo el propósito de hacer una reflexión interdisciplinaria e interinstitucional sobre el desarrollo rural que resultara además en “un documento de consenso social amplio sobre la forma de abordar el desarrollo rural en el país”. Posteriormente la participación se amplió con el IDR, UNAG, UPANIC, Unidad de Estrategias de Seguridad Alimentaria de la UE, FAO e IICA. La iniciativa contó con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y logró plasmar su planteamiento en una publicación pionera (IDRN 2001). Anteriormente vimos que el desarrollo de la propuesta del BM llegó de manera tardía a Nicaragua. Desde cierto punto de vista, la propuesta denominada “neoliberal” para el desarrollo rural había perdido la iniciativa en Nicaragua en el ámbito del desarrollo rural, pero, mantenía la delantera en el tema de la reducción de la pobreza y alivio de la deuda externa con los PRSPs.

Entre los principales aportes de la IDRN están la introducción del concepto de la “nueva ruralidad”, la elaboración de un árbol de la problemática rural y una perspectiva clara sobre la interrelación entre desarrollo rural y pobreza. Al respecto de esto último, la IDRN planteaba que había que reducir la pobreza no sólo por razones éticas, sino porque la polarización y desigualdad entre ricos y pobres frena el crecimiento económico y el desarrollo. De tal manera, se planteó que la estrategia de desarrollo rural: (i) debe tener como centro la consolidación y creación de clase media rural, especialmente los sectores pobres con potencial de desarrollo, dada su importancia desde el punto de vista de la demanda potencial de producción nacional y de desarrollo, y además (ii) debe tener un objetivo claro de erradicación de la pobreza mediante estrategias y acciones o programas compensatorios o asistenciales dirigidos específicamente y únicamente a los estratos en extrema pobreza pero combinados con políticas de desarrollo para evitar el populismo, clientelismo político, insostenibilidad financiera, etc.

El paso de la IDRN de su carácter de propuesta al de ser incorporado en la política pública no fue un proceso lineal, directo, automático y sistemático, pero sí fue efectivo. Fue hasta en julio del 2002 que el Gobierno preparó un primer documento (MAGFOR/IDR 2002) de política de desarrollo rural incorporando la nueva visión de la IDRN. Por otra parte, a fines del año 2002, y con el apoyo de la CI, también se realizaron encuentros entre productores, técnicos y funcionarios del SPAR los que culminaron en el Primer Foro de la Producción del 2002 que se llevó a cabo por iniciativa de la Comisión de Producción, Distribución y Consumo de la Asamblea Nacional (cuadro 11).

Cuadro 11: Foro de la producción en Nicaragua.

El 26 de noviembre del 2002 se llevó a cabo el Primer Foro de la Producción Agropecuaria y Forestal presidido por el Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional (AN), el Presidente de la Comisión de Producción, Distribución y Consumo de la AN, los Ministros del MAGFOR y MIFIC y representantes del sector privado (UNAG, UPANIC). Se contó con la participación de casi todos los gremios de productores de los 13 rubros agropecuarios (maíz y frijol, leche, carne, hortalizas y tubérculos, ajonjolí, maní, sorgo, azúcar, arroz, forestal, café) analizados en el proceso de la preparación y durante el Foro. El evento contó con el respaldo de PNUD, FAO, DFID, IICA, COSUDE y DANIDA y participaron más de 200 personas. En el Foro I se presentaron las conclusiones del proceso participativo (193 personas) que se llevó a cabo a lo largo de cuatro meses de trabajo en mesas por rubros y por cinco temas transversales (política comercial y acceso a mercados, servicios financieros, fiscal, incentivos a la producción, competitividad, innovación tecnológica, regulaciones).

Este Foro impulsó la decisión del MAGFOR y otros actores públicos y privados, de sintetizar los diferentes enfoques bajo el marco de una estrategia unificada de desarrollo rural productivo, a fin de imprimir mayor coherencia y efectividad a las múltiples intervenciones en apoyo a las zonas rurales que son financiadas y ejecutadas con mucha independencia de la gestión de las políticas públicas. Así, el Gabinete de Producción y Competitividad le dio el mandato al MAGFOR de formular la ENDRP, en conjunto con el resto del SPAR y en el seno de la submesa de Desarrollo Rural Productivo. La ENDRP debía estar en armonía con la ERCERP y fortalecer el aspecto rural productivo del PND.

La ENDRP recogía el pensamiento y el acervo de ideas, premisas y propuestas que se habían acumulado desde al menos el año de 1995, tanto en el SPAR como en los sectores académicos, gremios, sociedad civil, etc., respecto tanto al desarrollo agrícola como al rural. El tema de la reducción de la “pobreza rural” en sí mismo no fue, sin embargo, el centro preponderante de la estrategia propuesta, aunque se planteaba que uno de los tres principales programas estratégicos era el de “Reducir pobreza rural y mejorar seguridad alimentaria”; los otros tres programas estaban dirigidos a “mejorar las condiciones de competitividad y productividad de los factores productivos” y a “impulsar transformación y diversificación productiva”.

La versión de la ENDRP de julio 2003 fue así un aporte del SPAR (ver cuadro 12) y más específicamente del MAGFOR, al proceso de formulación del PND, antes del lanzamiento de este último en octubre del 2003. El MAGFOR tenía el propósito de orientar la incorporación de planes territoriales de desarrollo rural productivo participativos al Plan y de motivar el concurso de la cooperación externa que provee recursos para el fomento del desarrollo rural. Los aportes del MAGFOR se dieron en un ambiente de tensiones conceptuales y de visión de política entre el MAGFOR y la SETEC de la Presidencia de la República durante el periodo 2001–3; sin embargo, eventualmente, con el apoyo de un grupo de agencias de la CI (BM, UE y otras agencias bilaterales) estas divergencias lograron ser superadas parcialmente.

Cuadro 12: El sector público agrícola y rural (SPAR) en Nicaragua.

En la actualidad las instituciones públicas relacionadas con el sector productivo rural son el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) como ente rector, y sus entes descentralizados en funciones ejecutoras: el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional Forestal (INAFOR). Otra institución relevante en el sector es el Instituto de Desarrollo Rural (IDR), ente público autónomo que se relaciona con el gobierno a través de la Presidencia de la República. En los años noventa otras instituciones públicas integraron el sector: el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) que finalizó sus funciones en el año 1999 y el Consejo Nacional Agropecuario. El nuevo GRUN ha incluido al Fondo de Crédito Rural (FCR) y a la Empresa Nacional de Granos Básicos (ENABAS).

En Agosto del 2003 la Comisión de Producción, Distribución y Consumo de la AN, el MAGFOR y MIFIC con el apoyo del PNUD evaluaron el nivel de cumplimiento de las recomendaciones consensuadas en el Primer Foro de la Producción Agropecuaria y Forestal. Esta era la primera vez que el poder ejecutivo, el legislativo y agencias de cooperación realizaban una valoración conjunta de un foro público que había discutido políticas públicas en el país. De manera general, los productores consideraban que hay progreso en la ejecutoría de algunas de las recomendaciones presentadas en el Primer Foro y reconocían haber sido informados por el Gobierno sobre las acciones relacionadas al tema transversal de la política comercial, pero consideraban que no habían logrado participar activamente en la formulación de las políticas públicas. En cualquier caso, la realización misma de este ejercicio demostraba la existencia de un grado satisfactorio de “governabilidad” en el sector agrícola así como de un alto grado de interés en el seguimiento de las políticas sectoriales por parte de todos los actores relevantes, además de las exigencias permanentes de participar en la gestión de la política sectorial por parte de los gremios y la sociedad civil a nivel nacional. Sin embargo, es evidente que los sectores más empobrecidos de los productores rurales no logran participar en estos foros ni en su evaluación (la ATC no participó); la participación ciudadana sigue siendo naturalmente limitada a quienes tienen mayor grado de asociatividad.

Estos resultados contribuyeron una vez más a catalizar el pensamiento nacional sobre desarrollo rural al mostrar que hay medidas de política que requieren tiempo para madurar y al inducir a todas las partes a entregar cuentas sobre el cumplimiento de compromisos asumidos con relación al sector agrícola y las políticas públicas. Esto también motivó a la CI a seguir apoyando al país en este esfuerzo. Este tipo de valoraciones deberían hacerse más seguido, pero la dinámica política-institucional no siempre conduce a realizarlas. Sin embargo, los actores del Foro y de su evaluación tomaron una decisión acertada en la dirección hacia la institucionalización de este tipo de ejercicios evaluativos y de una mayor incidencia en las políticas sectoriales: “continuar los trabajos de implementación de los resultados del Foro en marco de la Mesa de Desarrollo Rural Productivo” (ver sección siguiente), incluyendo la incorporación de los representantes de la AN.

Pero el proceso de consulta con la sociedad civil y los productores continuó después de la valoración del Primer Foro. El MAGFOR condujo otro foro de consulta de la ENDRP a nivel nacional en el periodo abril-mayo 2004, contando con la participación de alrededor de mil personas representando a organizaciones gremiales de productores, SPAR, gobiernos municipales, ONGs y personal de proyectos, incluyendo a los Comités de Desarrollo Departamental, así como a los Gobier-

nos Regionales de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y de las Regiones Autónomas del Atlántico Sur. Esta consulta no solo legitimó a la ENDRP, sino que también “empoderó” a los actores organizados a nivel local al darles un mejor manejo de las propuestas del SPAR para el ámbito del desarrollo rural, levantando así la mirada más allá de lo agrícola.

Ahora bien, a pesar del avance sustancial en los niveles organizativos y de consulta, las perspectivas y valoraciones de los gremios de productores, trabajadores del campo y de la sociedad civil (ONG, etc.) sobre la ENDRP, así como de su posterior maduración hasta llegar a la PEDRP y el PRORURAL (las que se revisan a continuación), nunca llegarán a ser homogéneas por diversas razones. Entre estas razones está el hecho de que los gremios y los ONGs demandan diferentes tipos de reivindicaciones y de que también ejecutan proyectos financiados por la CI con sus correspondientes marcos conceptuales. Por otra parte, como toda política pública, tanto en el caso de las políticas sectoriales como de la ERCERP, “no se puede quedar bien” con todo los sectores y siempre habrá algún grado de insatisfacción, especialmente si no se ven incorporados los aportes en los documentos oficiales. Las propuestas conceptuales de política siempre reflejan un balance determinado de las fuerzas sociales, económicas y políticas. Balance que, naturalmente, también influye en la implementación. La CI, en su conjunto, jugó un papel positivo en apoyar y catalizar la iniciativa nacional de formular un pensamiento nacional sobre el desarrollo rural y dentro de este marco, sobre la pobreza rural.

2.2.4.1 La política y estrategia de desarrollo rural productivo (PEDRP)

En el año 2004 el pensamiento público sectorial continuó madurando lo que resultó en octubre del 2004 en el documento “Políticas Productivas de Desarrollo Agropecuario y Estrategia de Ejecución PRORURAL (2005–2008)”. Este documento explicaba el planteamiento del PND (presentado en septiembre 2004) descrito arriba, recogía aportes adicionales de PROVIA (Programa de Fortalecimiento de las Capacidades del Sector Privado para la Formulación de Políticas) y la Fundación para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario y Forestal de Nicaragua, que se habían formado en el marco de formulación del PND-O y propuestas del BM, BID, FIDA, COSUDE, IICA y la Unidad Técnica de RUTA-Nicaragua. El documento tenía además el propósito de ser el marco de referencia para el diseño de un programa de apoyo al sector rural productivo bajo un enfoque sectorial, conocido como PRORURAL. Por lo tanto, en esta etapa de formación del pensamiento público respecto al desarrollo rural influyó mucho el sector tecnocrático ligado a organismos internacionales y fundaciones privadas nacionales.

En el último año de la implementación de la ERCERP en 2005, el SPAR formuló de manera conjunta y bajo el liderazgo del MAGFOR, la PEDRP y PRORURAL, en estrecha colaboración con la CI, adoptando el enfoque sectorial en el ámbito rural y bajo el marco del proceso de AAA de la CI. Este proceso culminó con la presentación del documento “Política y Estrategias para el Desarrollo Rural Productivo” (MAGFOR 2006a) en enero del 2006. Ambos documentos tenían una perspectiva de mediano-largo plazo y pretendían entrar en vigencia a partir del 2006, es decir un año después de haberse finalizado formalmente ERCERP.

La PEDRP, al igual que la ERCERP, no presenta una definición y un diagnóstico explícito de la pobreza en general, ni de la rural en particular, pero asume la perspectiva del PND-O. La PEDRP asumía los siguientes ejes estratégicos de acción: (i) Innovación Tecnológica, (ii)

Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Agroalimentaria, (iii) Información y Comunicación para el desarrollo de la agricultura, (iv) Desarrollo de Conglomerados, (v) Universalización del Enfoque de Género, (vi) Asociatividad y Organización Gremial, (vii) Tierra y Comunidades Indígenas, (viii) Fomento forestal, gestión ambiental y manejo comunitario de recursos, (ix) Financiamiento y otros servicios financieros, (x) Comercio Agropecuario y Forestal, (xi) Seguridad Alimentaria y (xii) Inversiones en Infraestructura.

2.2.4.2 *El Programa de desarrollo rural y productivo (PRORURAL)*

El diagnóstico de la problemática del desarrollo rural productivo de PRORURAL es integral y exhaustivo y plantea como problema central el hecho de que “La mayoría de las actividades de producción de bienes y servicios agroproductivos en el ámbito rural del país no son lo suficientemente competitivas como para mantener y expandir de manera sostenida sus actuales cuotas de participación en los mercados nacionales e internacionales, no logran sustentar procesos significativos y sostenibles de acumulación en las unidades de los hogares rurales productivos, son muy vulnerables a factores externos y se dan bajo un marco institucional nacional y local inadecuado para su consolidación y expansión” (MAGFOR 2005:9). Para solucionar esta problemática PRORURAL seleccionó, de la amplia gama de factores causantes, aquellos sobre los cuales sí podían incidir las instituciones que conformaban el SPAR y que implementarían el Programa. Es decir, se seleccionó considerando los mandatos institucionales del MAGFOR, INTA, Instituto de Desarrollo Rural (IDR) e Instituto Nacional Forestal (INAFOR).

La contribución potencial de PRORURAL a la reducción de la pobreza durante su periodo planificado de implementación (2006–10) puede detectarse en: (i) el peso de los productores pobres dentro del grupo de los productores que son potencialmente beneficiarios del apoyo del Programa, como es el caso de las dos cadenas productivas priorizadas de café y ganado-leche; ii) la importancia otorgada a la creación de empleo asalariado, permanente y estacional en rubros y regiones priorizados: 72.6% de los trabajadores agrícolas temporales del país trabajan en la región central, especialmente en las actividades vinculadas al café; y (iii) los rubros priorizados se ubican en la región Central y el Atlántico donde se concentran los niveles más intensos de pobreza y de desnutrición crónica infantil.

2.2.4.3 *La PEDRP y PRORURAL vs. ERCERP y PND-O ¿coherencia o divergencia?*

El planteamiento de la PEDRP es mucho más amplio e integrador que las primeras políticas propuestas para el ámbito rural en 1998 y reconoce de manera explícita que pretende contribuir a la reducción de la pobreza rural, intentando enmarcarse en el enfoque del PND-O. Sin embargo, las premisas de la PEDRP están naturalmente más orientadas al ámbito agrícola y rural que la ERCERP y el PND-O y tienen un planteamiento más vinculado al ordenamiento del territorio rural y a la formación de cadenas agrícolas (“por rubro”), que a los conglomerados “porterianos” liderados por la inversión extranjera directa, la inversión por grandes empresas nacionales y las exportaciones. La PEDRP promete que, si se sigue sus lineamientos y ejes estratégicos, se logrará un desarrollo rural sostenible capaz de enfrentar una política de apertura comercial cada vez más intensa y además reitera un compromiso político con la reducción de la pobreza.

PRORURAL presenta una tipología de “hogares” o productores que fue asumida del PND-O por el MAGFOR, aunque a regañadientes, en vista de que en el sector de analistas del desarrollo agrícola y rural en el país ya se habían elaborado y propuesto algunas tipologías más ricas e integrales. Con la tipología adoptada, la que se basa en gran medida en la variable economicista del grado de capitalización del hogar rural y de acceso al mercado, se propone y promete un tratamiento diferenciado para los diferentes tipos de hogares. Esta tipología, por sus debilidades, no era adecuada para entender y transformar la realidad agraria y para poder dar seguimiento y generar un aprendizaje que permitiera modificar con flexibilidad los planes operativos; de tal manera que pudiera conducir a todos los productores y hogares rurales hacia el logro de los objetivos de PRORURAL. El uso de esta tipología ha llevado a sobredimensionar la cantidad de los productores grandes y medianos en comparación con otras tipologías existentes. Por otro lado, las familias de comunidades indígenas y grupos étnicos de la Costa Atlántica, entre quienes se encuentran los más pobres del país y quienes viven en una zona rica en recursos naturales, no fueron tipificadas como un grupo poblacional que demanda y requiere una política particular.

La PEDRP y PRORURAL le dan un papel clave al Estado en la promoción del desarrollo rural productivo y plantea un enfoque territorial y transferencias a productores con potencial sin esperar a que el conglomerado tenga por ejemplo que ser necesariamente liderado y desarrollado de arriba hacia abajo por la inversión extranjera directa u otros inversionistas nacionales. PRORURAL no abandona a los territorios no clasificados como competitivos por el PND-O. Ambos documentos resaltan el papel del Estado como una instancia soberana de políticas públicas y de asignación y distribución de recursos públicos. El equipo técnico del MAGFOR luchó conceptualmente para mantener una visión más compleja e integral del desarrollo rural, incluso una visión más próxima a la del IDRN y BM.

Hasta cierto punto las perspectivas divergentes eran inevitables para dos grupos de formuladores de política (Secretaría Técnica de la Presidencia o SETEC vs. MAGFOR/ SPAR) que no enfrentaban realidades similares y tenían diferentes comprensiones de la realidad rural y compromisos diferenciados con los actores rurales. Los conceptos de competitividad y empresariabilidad, por ejemplo, chocan contra una realidad en la que más del 60% de los productores agropecuarios (incluyendo los cafetaleros y los ganaderos) están por debajo de la línea de pobreza. Éstos tienen que resolver primero su subsistencia y producen bajo condiciones muy variadas y en cadenas muy poco integradas. Al mismo tiempo, la existencia del otro 40% con mayores capacidades (productores medianos y grandes) implica el reto de superar explícita y sistemáticamente esta dualidad en el ámbito rural productivo; de otra manera habría una tendencia a incrementar las desigualdades en detrimento de la provisión de más y mejores oportunidades para los productores empobrecidos.

Esta dualidad, aunque reconocida, no es abordada tampoco de manera satisfactoria, por PRORURAL en lo que se refiere a la reducción de la pobreza rural. PRORURAL plantea que uno de los temas de trabajo a nivel territorial consistiría en el “apoyo a los pobres rurales y grupos vulnerables mejorando las condiciones de vida en la seguridad alimentaria de los productores rurales pobres, creando y fortaleciendo los mecanismos de acceso a los alimentos y a un empleo de calidad, fomento a la reducción del trabajo infantil rural” (Gobierno de Nicaragua 2005: 26–27). Sin embargo, el programa no llegó a plantear mecanismos y

acciones explícitas y sistemáticas para los productores que están fuera de las cadenas seleccionadas, para fortalecer la capacidad de negociación de estos productores con los actores del resto de la cadena de valor, para promover la asociatividad, etc... Tampoco consideró ni planteó acciones específicas (focalizadas) para los trabajadores agrícolas sin tierra y muy empobrecidos (aparte del beneficio indirecto en la zona central vía la promoción de la cadena del café, etc...); se podría haber planteado, por ejemplo, una estrategia innovadora para la implementación del componente de inversión pública en infraestructura y viviendas que fuera intensiva en mano de obra.

Tanto en el caso de la PEDRP como de PRORURAL, al igual que el PND y el PND-O, su objetivo central no era la reducción de la pobreza rural como tal. El PRORURAL plantea formalmente que pretende “contribuir a la reducción de la pobreza”, no superarla directamente, en conjunto con otras intervenciones públicas. En el caso de los conglomerados, se podría al menos haber intentado el establecimiento de vínculos específicos con los más pobres para aprovechar sus activos, el desarrollo gradual de la asociatividad y de alianzas y arreglos comerciales; considerando que las zonas más próximas al mercado donde se planteaba desarrollar los conglomerados se caracterizan por tener una mayor densidad de pobres y pobres extremos, y evitar así una mayor profundización de la pobreza.

Este fue un tema recurrente que llevó a los estudios posteriores de los “motores de crecimiento” en el 2005 que partían del reconocimiento (tardío) de que “a menos que se fortalezcan los activos de las familias pobres, estos hogares no se podrán beneficiar de las estrategias basadas en conglomerados o cadenas de comercialización”. Estos estudios se basaron en el “enfoque de activos” desarrollado por un equipo del BM con el MAGFOR en el que se reconocía la existencia de múltiples y heterogéneos factores que servían de motores del crecimiento económico en áreas rurales, tales como las zonas agro-ecológicas, el acceso a infraestructura y servicios, condiciones climáticas y ambientales, los activos de los hogares (en sentido amplio) y estrategias de vida de los hogares, instituciones formales e informales en el país, así como el ambiente generado por las políticas públicas. Una de las premisas fundamentales del enfoque plantea que la cantidad, calidad y productividad de esa cartera de activos determina el potencial de crecimiento y reducción de pobreza de largo plazo, de tal manera que los activos de los hogares son considerados los “motores” de crecimiento sostenible y reducción de pobreza. Este enfoque, sin embargo, deja de lado la necesidad de redistribuir ingresos y activos como condición para la superación de la pobreza y para potenciar el crecimiento económico (lo que ha ya sido reconocido por el mismo BM) y también hizo caso omiso del enfoque de género, siendo un aspecto tan crucial para el manejo y la distribución de los activos en el seno del hogar.

Más específicamente, la PEDRP y PRORURAL (así como la ER-CERP, el PND y el PND-O) no reconocen suficientemente la importancia y diversidad de las estrategias que diseñan e implementan los hogares rurales pobres y pobres extremos del país, en las que combinan actividades agrícolas y rurales no agrícolas, la pluriactividad que consiste en la diversificación de los ingresos de la familia rural efectuadas en los propios espacios rurales o en los centros urbanos a los que acceden los integrantes de la unidad familiar, la migración, los ingresos que pueden obtener de las redes de protección social existentes y el apoyo de redes locales de solidaridad que son parte de su capital social.

Por otra parte, el concepto de “territorio” de estas políticas es tecnocrático, dejando de lado el hecho sociológico fundamental que son los pobladores rurales mismos quienes definen lo que es realmente su “territorio” en base a una identidad común y propósitos compartidos, de tal manera que la heterogeneidad de los territorios rurales descrita en PRORURAL es más compleja de lo que se asume. En ese sentido sobresale y contrasta la riqueza del planteamiento alternativo de la “nueva ruralidad” que si reconoce estos aspectos.

La PEDRP y PRORURAL también repiten una debilidad de la mayoría de las propuestas de estrategias de desarrollo rural de las agencias internacionales: no proponen como vincular exactamente la liberalización comercial (agraria), los procesos de integración regional, el desarrollo rural y alivio de la pobreza.

En resumen, la PEDRP y PRORURAL, habiendo iniciado sus formulaciones después de las del PND y PND-O, no han tendido a converger y a subsumirse en las premisas y promesas de estos últimos planes de desarrollo y mucho menos en las de la ERCERP. De hecho todas las anteriores políticas y planes no tienen como objetivo central la reducción directa de la pobreza en general, ni de la rural en particular, pero si pretenden “contribuir” a su reducción; todas son relevantes para la reducción de la pobreza rural. Es evidente entonces que las premisas y las promesas de la ERCERP fueron prácticamente abandonadas como propuesta integral para reducir directamente la pobreza por parte de las posteriores políticas y estrategias del gobierno.

2.2.4.4 El PRORURAL como instrumento y el enfoque sectorial

El PRORURAL, siendo considerado en principio el instrumento único para la implementación de la PEDRP, pretende instrumentalizar la aplicación del enfoque sectorial y el proceso AAA como esfuerzo compartido por el SPAR, gremios y la CI. El Programa al mismo tiempo pretendía echar a andar un proceso de cambios institucionales en el sector, tanto entre las instituciones que conforman el SPAR (IDR, INTA, INAFOR y MAGFOR), como con relación a la CI, lo que se concretizaba formalmente en un Código de Conducta que fue firmado por la mayoría de las partes involucradas. El Programa permitiría además integrar los recursos de la CI y el gasto público bajo un único Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP) para financiar de manera transparente las áreas de intervención del PRORURAL, a fin de evitar la duplicación de acciones institucionales y asegurar la previsibilidad en su financiamiento.

La decisión de implementar el enfoque sectorial en el ámbito rural productivo refleja una voluntad política de enfrentar los retos del desarrollo rural, tanto de parte del Gobierno como de los llamados “socios para el desarrollo” (la CI). En este ámbito agrícola y rural (comparado con el de salud y educación, donde ya se venía implementando este enfoque) es el sector privado, más que el público, el que controla el grueso de los recursos y empresas. Por lo tanto el papel del Estado se vuelve mas crucial en términos de la provisión de bienes y servicios públicos y semi-públicos y para establecer el marco institucional adecuado que incentive a la inversión privada. Además, la heterogeneidad agroecológica de los territorios y socioeconómica de la población, así como las necesidades de desarrollar las capacidades de los productores y otros actores locales implica diseñar y desarrollar numerosos instrumentos diferenciados para que sean efectivos.

La adopción del enfoque implica que todas las instituciones del SPAR, y el MAGFOR en particular como entidad pública rectora, tienen que asumir nuevas modalidades de trabajo, considerando especialmente la necesidad de cooperar, coordinar y articular acciones con muchas instituciones públicas que respondan a sus propias visiones y esquemas sectoriales, tanto a nivel nacional como local. Es decir, el SPAR tiene el reto de trabajar armónica y coordinadamente y de lograr imponer su agenda a la hora de asignar el gasto público sectorial que lograsen obtener del MHCP en el marco de un MPMP. La aceleración del proceso de formulación e implementación de la política y la estrategia nacional de descentralización pública a partir del 2004 podría facilitar e incluso inducir fuertemente a que el SPAR tenga más efectividad a nivel de campo, dado que siempre es más fácil y menos conflictiva la cooperación y coordinación a nivel local y también por el empoderamiento de los gobiernos y comités de desarrollo locales en términos financieros y técnico-propositivos. Lo anterior requiere el desarrollo de nuevas capacidades institucionales tales como las de concertación y facilitación entre diferentes actores, públicos y privados, familiaridad y liderazgo a nivel territorial, conocimiento y manejo de las particularidades de los diferentes tipos de familias de productores y hogares rurales, planificación y seguimiento, entre otras. Las débiles capacidades del SPAR constituyen uno de las principales limitantes para lograr la efectividad en la implementación del PRORURAL.

Pero también esto implica nuevas formas y mecanismos de comunicación, coordinación, negociación y toma de decisiones en los que participen todos los actores involucrados. Uno de tales mecanismos, establecidos en diferentes sectores afines por el Gobierno, son las mesas sectoriales. Una de tales mesas es la Mesa del Desarrollo Rural Producido. En la práctica, el alineamiento de la CI implica el alineamiento de los programas y proyectos que están siendo ejecutados con mucha independencia por los donantes. Todos estos proyectos ya han sido identificados y un plan ha sido concebido para alinear los proyectos a los componentes respectivos de PRORURAL. Sin embargo, el avance ha sido muy poco (Mikkelsen 2006, Talvela et al. 2007).

Con solo un año y medio de implementación, es muy prematuro evaluar la eficiencia y la efectividad potencial del PRORURAL como instrumento de la PEDRP bajo un enfoque sectorial y de AAA. El contexto político nacional ha cambiado lo que hace más compleja tal valoración ya que la PEDRP está siendo transformada. Lo que sí es evidente es que el Gobierno ha realizado por primera vez en su historia esfuerzos para tener coherencia conceptual, programática e instrumental entre su política sectorial, el financiamiento público nacional y externo y los instrumentos que utiliza, estando al mismo tiempo bajo presión de los productores y gremios, de los ciudadanos y de la CI a ser efectivo y a entregar cuentas. Habrá que esperar que finalice el período de PRORURAL (en 2010) para poder evaluar los resultados.

2.2.5 Gobierno de reconciliación y unidad nacional (GRUN): ¿hambre cero y paradigma nuevo?

En enero 2006 asumió la administración pública el Presidente Daniel Ortega, el que estableció el nuevo Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (GRUN). El GRUN, de ideología sandinista y conformado fundamentalmente por líderes políticos que gobernaron en los turbulentos años ochentas. Éstos han expresado críticas en el pasado a las premisas, promesas y compromisos de la ERCERP, PND, PND-O y en relativamente menor medida, a la PEDRP y PRORURAL.

El GRUN ha establecido nuevas “Prioridades Nacionales” en todos los ámbitos de la política pública (GRUN/SETEC 2007a). Estas prioridades orientarán lo que ha sido planteado como un “proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Socioeconómico del Gobierno” que “será construido desde los ciudadanos y para los ciudadanos, armonizado con los planes sectoriales, departamentales, municipales, e institucionales, así como el apoyo de la Comunidad Cooperante, la que debe alinearse a las propias necesidades y oportunidades de los nicaragüenses” (GRUN/SETEC 2007a: 3). Este Plan enfoca la lucha contra el hambre y la pobreza mediante la capitalización de las capacidades de los pobres para que sean entes activos en la propia solución de sus problemas y contribuyan al desarrollo del país. Una de las prioridades consiste en la “reactivación económica, combate al hambre, la desnutrición y la pobreza” mediante “acciones de política y medidas de carácter estructural que permitan en el mediano y largo plazo lograr que la economía se sitúe en una senda de crecimiento sostenible, en un contexto de baja inflación, que permita a la vez el desarrollo humano y la reducción de la pobreza”. El objetivo principal de este “programa económico y social” consistirá en la “reconstrucción productiva, el impulso a la agroindustria y el desarrollo de programas dirigidos a garantizar la seguridad alimentaria a los más pobres”, para lo cual se buscará “el apoyo y la solidaridad del sector privado y de la comunidad internacional” (ibid: 13).

Para lograr el objetivo del “programa económico y social”, el documento de “Prioridades Nacionales” plantea que el GRUN pretende, entre otros objetivos, diseñar programas de capitalización dirigidos a la población que tradicionalmente han sido productores pero que hoy están sumidos en la extrema pobreza; diversificar la producción agrícola, superando el modelo de monocultivo concentrador de la riqueza; brindar mayor acceso al crédito por parte de la pequeña y mediana producción agrícola y de procesamiento; brindar asistencia técnica más efectiva y desarrollar canales de comercialización más favorables para los pequeños productores y crear las condiciones tanto políticas como jurídicas apropiadas para favorecer la utilización de tierras aptas que no están siendo cultivadas (GRUN/SETEC 2007a).

En lo que parecen ser líneas estratégicas de acción, el “Plan” plantea: promover la gestión de recursos financieros, asistencia técnica y el diseño de un paquete de activos para la capitalización inicial a los productores que impacte en la actividad agropecuaria no sólo para aumentar la disponibilidad de alimentos para la seguridad alimentaria y nutricional de las familias, sino que también para generar empleo y por ende ingreso; impulsar la agroindustria; priorizar la pequeña producción de las zonas rurales y de las ciudades con políticas y legislación que favorezca el desarrollo de estos sectores donde se concentra la mayor parte de la pobreza; incrementar la productividad agrícola y pecuaria mediante la modernización de este sector, tanto para el desarrollo rural como agroindustrial: se implementarán programas de investigación y desarrollo en variedades de semillas mejoradas con alto rendimiento y en el uso de tecnologías amigables al medio ambiente.

En el documento de “Prioridades” se resaltan dos instrumentos específicos del “programa económico y social” que ya estarían implementándose. Primero, el Programa de Granos Básicos, cuyo objetivo es dotar a los productores de los municipios más pobres de un paquete de semillas mejoradas, insumos, urea, asistencia técnica y financiamiento, para que los productores tradicionales de granos básicos puedan hacer producir sus tierras ociosas generando alimentos y excedentes para la

exportación. En este sentido, en el marco del ALBA, ya se ha acordado que Venezuela adquiera 2,500 toneladas de frijol negro anualmente. Venezuela también brindará el financiamiento requerido para la producción.

Segundo, el Programa de Seguridad y Soberanía Alimentaria, el que a su vez incorpora entre sus programas iniciales, el programa denominado “Hambre Cero” (PHC). Este último es un programa de cinco años de reconversión productiva de nuevo cuño y de seguridad alimentaria y nutricional, que está dirigido a 75 mil familias productoras empobrecidas de las zonas rurales, a un costo promedio anual aproximado de US\$30 millones y una inversión por familia que oscila entre US\$ 1,500 y US\$ 2,000.

El PRORURAL no fue mencionado en ninguno de los dos documentos, ni en el de “Prioridades Nacionales” ni en el PEF, lo que plantea la pregunta acerca del interés político en este Programa como tal (lo que no implica necesariamente duda sobre el interés en el enfoque sectorial), independientemente de los esfuerzos del SPAR de avanzar en su transformación, planificación y en la integración del Programa Productivo Alimentario (PPA) del PHC y de las misiones conjuntas de PRORURAL, como se verá más adelante.

2.2.5.1 El Programa “Hambre Cero” y el programa productivo alimentario

El Programa “Hambre Cero” (PHC) es coordinado por el Consejo de Seguridad y Soberanía Alimentaria (CSSA) que está adscrito a la Presidencia de la República desde enero del 2007. Se pretende que sea ejecutado por organismos y organizaciones de la sociedad civil, con el acompañamiento de las instituciones del gobierno central y local. El PHC¹³ se concentrará primeramente en acciones productivas para potenciar la producción campesina, acciones nutricionales para el universo materno infantil (Programa Nutricional a ser ejecutado por el Ministerio de Salud), y acciones de alimentación escolar (Programa de Merienda Escolar a ser ejecutado por el Ministerio de Educación) en todo el territorio nacional.

El PHC incluye el PPA, el cual está bajo la responsabilidad del MAGFOR en términos de entregar el Bono Productivo Alimentario (BPA) y de promover al mismo tiempo la organización de los productores. El MAGFOR contaría con el apoyo del resto de las instituciones públicas del SPAR (INTA, INAFOR, IDR, ENABAS y FCR), organismos y organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales. La organización, la coordinación operativa en los departamentos, municipios y comarcas, el seguimiento y la evaluación, así como la coordinación entre el SPAR y el CSSA, para la implementación del PPA, se empezó a realizar desde la Oficina de Seguridad Alimentaria adscrita directamente al Despacho del Ministro del MAGFOR. En los últimos meses del 2007 la implementación fue asumida por la Dirección de las Delegaciones Territoriales del MAGFOR.

El PPA ha sido formulado por el Centro para la Promoción, la Investigación y el Desarrollo Rural y Social (CIPRES) con base en su experiencia en la implementación de un programa similar en los últimos años (CIPRES 2007) y en su estudio de la economía campesina nacional (CIPRES 2006). No obstante, es evidente que un planteamiento de masificación nacional (un “scaling up”) de una experiencia a nivel mucho más reducido, implica la necesidad de haber identificado las lecciones aprendidas, los mayores riesgos, complejidades y variedad socioeconómi-

¹³ El PHC nicaragüense no es el mismo en concepción y estrategia que los programas homónimos del Brasil y de Venezuela.

ca y agroecológica a nivel local. Además hay que considerar las menores capacidades de ejecución de los co-ejecutores previstos del PPA en comparación con las del CIPRES (Talvela et al. 2007). Esto sin embargo no ha sido ampliamente abordado en la fase ex ante del formulación del PPA y hay críticas sobre que tan exitosa fue la experiencia misma de CIPRES como para lanzarlo ya a nivel nacional y sobre otros aspectos del Programa (Cáceres 2007 y entrevistas).

El Programa tiene como objetivos generales reproducir de forma ampliada la economía campesina y dinamizar el mercado interno. Sus objetivos específicos son (i) producir alimentos de forma diversificada y autosostenida y (ii) garantizar la seguridad y soberanía alimentarias. Su estrategia de implementación es amplia e integral: se impulsará un sistema integral comunitario conformado por unidades familiares campesinas capitalizadas dentro de un proceso de asociación y adopción de cultura empresarial y agroecológica con enfoque de género. Si las unidades familiares asumen compromisos con el PPA, se inducirá la diversificación tecnológica y el reciclaje, se entrenará en el manejo de granjas, y se promoverá la agregación de valor a la producción (CIPRES 2007).

El PPA está dirigido a aproximadamente 170,000 familias rurales muy empobrecidas y con alta inseguridad alimentaria y tiene la meta de atender a 15,000 familias anualmente durante el período 2007-2011. Campesinos asalariados y trabajadores agrícolas quedan excluidos del PPA, pero en principio serían atendidos por otras intervenciones específicas en el marco del PHC. En lo que se refiere al acceso a la tierra, el Plan de Desarrollo mencionado anteriormente propone la creación de las condiciones políticas y jurídicas para la utilización de tierras aptas que no están siendo cultivadas, incluyendo la gestión de recursos financieros, asistencia técnica y el diseño de un paquete de activos para la capitalización inicial a los productores (GRUN/SETEC 2007a). La ATC, fuertemente vinculada al GRUN, plantea claramente (en la entrevista) las necesidades de este sector: el obrero agrícola necesita empleo estable y bien remunerado, seguridad social, convención colectiva y una parcelita para complementar su salario. En este último sentido reconoce que existe una alta demanda de tierra para lo cual están en proceso de negociación con el GRUN una política de asignación ordenada de la tierra para aquellos que no han recibido tierra en el pasado o que tienen tierra de mala calidad. La estrategia consistiría en una combinación de compra y revisión de propiedades que están endeudadas, sin realizar confiscaciones y sin caer en una política tipo BM que enfatiza el mercado de la tierra.

Uno de los instrumentos del PPA es el BPA. Este Bono, el cual es una transferencia directa, pretende capitalizar a las familias campesinas beneficiarias, aunque es claro que en si mismo no es suficiente para impulsar el desarrollo rural sostenible. De allí la importancia de las siguientes orientaciones establecidas para la entrega del Bono. El BPA incluye la entrega de una vaca preñada, una cerda preñada, gallinas, gallos, material para construir un gallinero y lugar para los cerdos, concentrado para cerdos, un biodigestor de bunker plástico, árboles frutales, hortalizas y plantas forestales de acuerdo a zona, entre otras cosas. Además hay talleres de capacitación, financiamiento para gastos de transporte y para la ejecución del BPA por concepto de "overhead". El presupuesto total por familia se calcula en US\$ 2,000, incluyendo los US\$ 500 asignados a "overhead".

El contenido del BPA ha sido flexibilizado para el caso de la Costa Atlántica pero es obvio que debe ser flexibilizado aun más según las

condiciones agroecológicas y socioeconómicas de regiones y territorios específicos. Uno de los retos que deberá enfrentar el PPA consiste en como lograr aprovechar economías de escala y pecuniarias en la adquisición de insumos y en la posterior distribución logística de los mismos. La envergadura de este reto depende también del grado de descentralización con el cual se plantea implementar el PPA/BPA, lo que a su vez esta correlacionado con las modalidades de participación de actores locales y la metodología de focalización que podría emplearse.

Durante la Misión Conjunta de PRORURAL en mayo, el grupo de consultores (Talvela et al. 2007) del Fondo Común valoró muy positivamente la legitimidad del PPA por varias razones, entre las cuales destacan el ataque a la pobreza rural, el énfasis en la “producción agropecuaria, y en particular la producción animal –que dicen– es, entre otras, una actividad económica efectiva para generar empleo, ingresos y auto producción de alimentos para un alto porcentaje de las familias rurales más pobres”, y el compromiso del gobierno en la formulación y financiamiento del PPA. El arranque en la implementación del PHC, sin embargo, está enfrentando también importantes retos institucionales, especialmente en términos de su inserción, apropiación e implementación colegiada por parte de los actores que conforman el Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SSAN) y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) (Dumazert 2007). Otros retos provienen de la capacidad de ejecución de estos actores y del SPAR, de su integración y armonización con PRORURAL y de la movilización de financiamiento para la meta anual de entregar el BPA a 15,000 familias en el 2007. El GRUN había originalmente asegurado el financiamiento para 5000 familias para el año 2007 (Talvela et al. 2007), sin embargo en parte como resultado del Huracán Félix, logro ampliar el financiamiento para cubrir hasta 7000 familias en este año.

En este contexto, el Gobierno ha tomado una serie de medidas al menos para el corto plazo, que implican un desvío del esquema original. Entre estas medidas se puede mencionar, entre otras, la distribución de la implementación del PHC entre al menos tres ministerios públicos (MAGFOR, Ministerio de Salud y MINED) con el propósito de acelerar su implementación en vista del alto valor de visibilidad política que se le ha asignado (lo que contrasta con la relativamente menor valoración pública dada a PRORURAL). Esta centralización y división del trabajo probablemente facilitará la implementación en el corto plazo, incrementará los costos de coordinación y no asegurará su calidad y eficiencia en el mediano plazo (Dumazert 2007). También resalta la asignación de la implementación del PPA/BPA al MAGFOR. Ello crea inquietudes de los donantes de PRORURAL por la profundización de acciones de implementación en un Ministerio que consideran deberían concentrarse en la gestión de la política sectorial. Al final de cuentas el MAGFOR ha estado ejecutando el PPA contando con el apoyo de diversos donantes.

Otra medida ha sido la cancelación de la asignación de la ejecución del BPA a las ONGs. Se transfirieron importantes tareas de acompañamiento y asistencia técnica al INTA. Es decir, que la implementación estará más en las manos del Estado ocasionando una frustración entre muchas ONGs y asociaciones locales que habían sido invitadas a participar. Esto se debió tanto a divergencias sobre el “overhead” (algunas ONGs lo consideraban muy bajo), como a razones de la ley que regula las adquisiciones del Estado que no permitía una contratación más flexible dado que exigía licitaciones públicas. Existen posibilidades de que algunas ONGs y el SPAR trabajen juntas en el mediano plazo

para la implementación del PPA. Un sector de las ONGs del país percibe que está siendo categorizado como actores que tradicionalmente han sido “funcionales al neoliberalismo” en los últimos 16 años y que por lo tanto no gozan de la confianza del GRUN, sintiéndose discriminados para el trabajo conjunto con el poder ejecutivo. La misma CCER, junto con FENACCOOP (organizacional gremial de cooperativas proclive al partido sandinista del Gobierno), han expresado públicamente sus males-tares (Cáceres 2007).

Todavía existen muchos cabos sueltos respecto a varios temas y metodologías relacionados a la implementación del PPA/BPA, siendo percibido como el reto principal la conciliación entre “la necesidad de rápido impacto y masivo vs. la necesaria gradualidad en el desarrollo de las capacidades institucionales y la validación de la metodología del BPA” (Talvela et al. 2007). Es evidente que el GRUN no tenía una apreciación realista ex ante de las complejidades, de las implicaciones y de los grandes retos que enfrentaría para la implementación del PPA. Aparentemente también ha hecho falta un conocimiento más profundo de las capacidades y formas de operación del SPAR así como del lanzamiento desde un inicio de un proceso de trabajo colegiado con todos los funcionarios del SPAR.

El PPA/BPA enfrenta por lo tanto numeroso e importantes retos. ¿Quieren las familias de agricultores pobres el BPA según las premisas, las promesas y los compromisos involucrados? ¿O están dispuestas a recibirlo porque “peor es nada”? La primera es una pregunta válida que usualmente todos los gobiernos se hacen y se auto-responden afirmativamente cuando ofrecen, usualmente con muy buena voluntad, soluciones generalizantes y dirigidas por la oferta pública. Sin embargo, la historia de la ingeniería socio-económico modernizante del sector agrícola y rural está plagada de fracasos, aun las de corte “neoliberal”, aunque ha habido algunas intervenciones con éxitos parciales como el caso del Programa Nacional Libra por Libra (PNLL). En el caso del PPA/ BPA que abarca tantos aspectos con un enfoque estándar, incluyendo la promoción de la conformación de cooperativas y organizaciones de los beneficiarios alrededor del BPA, los riesgos y las dudas son obviamente mayores. Esto ha sido muy bien planteado por una organización gremial afín al mismo GRUN: “En los años 80 quedó demostrado que la gente se metía a la cooperativa para llegar a la tierra. Ahora la gente se va a hacer cooperativa para llegar al bono. Y esto distorsiona la conciencia, la actitud y la conducta de la gente” (Cáceres 2007: 19).

2.2.5.2 *Nuevas Políticas Nacionales: ¿más de lo mismo?*

El gobierno está llevando a cabo la formulación y/o actualización de varias políticas sectoriales, tales como la de desarrollo rural, seguridad y soberanía alimentaria, finanzas rurales, forestal, innovación tecnológica, biotecnología, biocombustibles, etc. El MAGFOR ha formulado una nueva Política de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) que ha sido presentada al Consejo de la Producción para su discusión. La PDRS (GRUN 2007a y GRUN 2007d) plantea como su objetivo de desarrollo “contribuir a reducir la pobreza y mejorar el nivel y calidad de vida de las generaciones actuales y futuras de la población rural, priorizando familias de pequeños, medianos productores agropecuarios y forestales, campesinos, trabajadores del campo, pueblos indígenas, comunidades étnicas, considerando la heterogeneidad socioeconómica, agro ecológica y ambiental del territorio, estableciendo de forma gradual un modelo agroindustrial sostenible para el mercado local y de exportación de

excedentes”. Su contenido está incluido en el documento de “Prioridades Nacionales” (GRUN/SETEC 2007a). Aunque es en el sector de desarrollo rural donde el GRUN ha avanzado más en dibujar una visión estratégica, todavía hace falta formular una estrategia de desarrollo rural sostenible más detallada, que permita orientar el eventual ajuste de PRORURAL.

El PHC/PPA se separa de manera radical del enfoque de conglomerados del PND-O dado que, en vez de centrarse en territorios, poblaciones o polos de desarrollo en los cuales empresarios nacionales e internacionales se aprovecharían de economías de escala y de aglomeración para mejorar la competitividad en los mercados sobre todo externos. La estrategia de intervención consiste en intervenir en todos los territorios a fin de que los campesinos empobrecidos (pequeños y medianos productores) sean capitalizados y asistidos en su asociatividad y agro-industrialización gradual de su producción dirigida especialmente al mercado interno, pero también al externo a medida que avanzan en sus niveles empresariales y asociativos. En la nueva PDRS, se resalta el rol protagónico de los pequeños y medianos productores, comunidades indígenas, grupos étnicos y trabajadores rurales, en lugar de las empresas, especialmente de las grandes empresas internacionales, tal como se percibe que es planteado en el PND-O. La razón de resaltar a este actor se basa en que, además de razones éticas y preferencias políticas, las estadísticas agrícolas muestran que generan el 65% de las divisas, controlan todavía el 50% de la tierra en finca y producen más del 80% de los alimentos del país (CIPRES 2006).

La nueva PDRS ha implicado naturalmente ajustar PRORURAL. El MAGFOR ha impulsado este ajuste entre las otras agencias del SPAR y de hecho ya incorporó en el POA 2007 la implementación del BPA del PPA. Durante la Misión Conjunta de PRORURAL (mayo 2007), el equipo de apoyo de los Socios para el Desarrollo del Fondo Común (COSUDE, Asdi, FINNIDA y NORAD) notaron que el “nuevo” PRORURAL: (i) ya consideraba a los pequeños productores y que lo nuevo era en todo caso la priorización que se le daba a su rol como actor del crecimiento y desarrollo y no tanto como receptor de compensación social; (ii) consideraba las particularidades e incluía enfáticamente a las minorías (comunidades indígenas y grupos étnicos), de la Costa Atlántica; (iii) pretendía brindar un apoyo integral a los PMP; (iv) enfatizaba en la forestería comunitaria; (v) contemplaba un mucho mayor alcance cuantitativo de los beneficiarios directos y (vi) proponía una fuerte inversión pública hacia el sector social (Talvela et al. 2007). Todo esto hace prever que, en el mediano plazo, el impacto en términos de la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema podría ser mayor con la implementación de un PRORURAL “ajustado” (2007–2011).

El énfasis público que las autoridades le dan al PHC en comparación con PRORURAL y considerando que el PHC es más amplio en alcance que PRORURAL, hacen pensar que eventualmente PRORURAL podría ser absorbido ya sea por un PHC o por lo que ha sido precisamente planteado como el nuevo “Programa de Seguridad y Soberanía Alimentaria”. Se espera que el GRUN anunciara nuevas medidas de políticas y de reorganización de la institucionalidad pública, incluyendo el SPAR, en enero del 2008.

En resumen, el GRUN, a través del MAGFOR/ SPAR, está impulsando “nuevas prioridades” de política y cambios institucionales fuertes en el ámbito rural y agrícola, los que no representan un quiebre radical con todas las premisas y promesas de las políticas sectoriales del gobierno

anterior. Las nuevas prioridades enfatizan la asignación de recursos públicos con preferencia para los productores más empobrecidos y buscan acelerar y dar mayor precisión y apoyo político a los resultados. Antes, los resultados no eran priorizados aun cuando estaban contemplados, tales como asociatividad, crédito rural, transferencias para capitalización, asistencia técnica, etc. Los principales cambios se están dando así en el ámbito de las premisas, los compromisos y la institucionalidad para la concretización de las nuevas prioridades de política. Las promesas no han cambiado mucho, especialmente en lo que se refiere a erradicar la pobreza rural.

2.2.5.3 *¿En qué queda la historia de la HIPC y del PRSP o DERP?*

En cuanto a la lógica del esquema HIPC-PRSP-FMI-BM, las nuevas autoridades aprovechan de manera expedita los recursos liberados por condonaciones, para luchar contra la pobreza. Un reciente balance de los primeros cien días del nuevo gobierno elaborado por una ONG nacional (IPADE 2007) estimó que del ahorro del gasto público y la condonación de la deuda con el BID, el GRUN financió un aumento de hasta un 3.21% del presupuesto para el 2007, con respecto a la propuesta presentada por el Gobierno saliente de Bolaños. De ese aumento, un 18% fue destinado a la salud, un 54% a la educación y casi un 24% al PPA/ BPA. De igual manera, el GRUN ya acordó el PEF y le fue aprobado el PRGF (Servicio de Crecimiento y Reducción de la Pobreza) (2007–10) por parte del FMI, en el cual se establecen los lineamientos generales de los planes gubernamentales para reducir la pobreza al mismo tiempo que se mantiene la estabilidad macroeconómica; el GRUN incluso se comprometió a presentar a las IFIs el informe anual de avance en la implementación del PND, aunque no está todavía claro cual es ahora la estrategia nacional de desarrollo.

Un análisis crítico del contenido del documento de “Prioridades Nacionales” (GRUN /SETEC 2007a) demostraría que no se ha abandonado radicalmente el concepto de “estrategia de reducción de la pobreza” según la óptica de las IFIs. Sin embargo, no todas las promesas y las premisas del BM y FMI con relación a la erradicación de la pobreza (rural) son aceptadas por las nuevas autoridades. Tampoco se ha abandonado el concepto multidimensional de la pobreza del BM: la nueva estrategia claramente aborda las dimensiones económicas, de salud y educación, vulnerabilidad e impotencia de la pobreza en el país, aún si no se provee una definición explícita y formal de la pobreza en GRUN/SETEC 2007a. Además, las “nuevas prioridades” y la nueva PDRS también parecen compartir muchas de las premisas y promesas de la propuesta del BM en lo que se refiere al desarrollo rural. Efectivamente, ambas perspectivas coinciden en la importancia, para el desarrollo rural, de los temas de la diversificación agrícola, la innovación tecnológica, la seguridad alimentaria, vinculación de los productores con el mercado, estrategias diferenciadas en función de la tipología de productores, etc. Sin embargo, difieren en la valoración de la importancia del acceso a los mercados globales, ya que el GRUN da más énfasis al mercado nacional y en todo caso al regional.

Los compromisos del BM/FMI y la experiencia de la ERP/ HIPC (es decir la ERCERP), sin embargo, son evaluados negativamente por el GRUN por el “poco impacto de los programas y proyectos que dentro del contexto de la estrategia de reducción de la pobreza ... han (sido) priorizado en el Presupuesto General de la República de los últimos años, lo que demuestra que la calidad del gasto no ha sido consistente

con los objetivos sociales que las autoridades habían planteado en sus documentos oficiales, y si se toma en cuenta los flujos de recursos externos que financian una buena parte el presupuesto, también puede concluirse que la calidad de la ayuda externa no ha sido la adecuada para avanzar hacia las metas del milenio” (GRUN/SETEC 2007a: 4).

El GRUN plantea así una nueva “estrategia de desarrollo económico y de reducción de la pobreza apropiada”. En lo que resta de esta década, Nicaragua va en camino a identificar y asumir sus propias y nuevas premisas, promesas y compromisos para la superación de la pobreza y el desarrollo rural y esta vez parte desde su propia iniciativa, con un alto grado de apropiación, sin romper radicalmente con el esquema planteado por las IFIs. Esto implicará el reto de hacer cumplir las reformas estructurales realizadas hasta la fecha así como de diseñar y articular de la mejor manera en el tiempo las nuevas reformas negociadas con las IFIs, al mismo tiempo que se profundiza la aplicación del DR-CAFTA, los acuerdos del ALBA y la integración Centroamericana.

El GRUN espera que la CI continuará con el enfoque AAA (GRUN 2007c). El SPAR ha expresado su voluntad política de mantener y liderar el enfoque sectorial de PRORURAL y el proceso de AAA. Esto fue reconocido durante la última misión conjunta (Talvela et al. 2007). Sin embargo, dentro del SPAR hay tensiones respecto a cómo incorporar al PPA, existiendo posiciones que esperan que el PPA predomine en el PRORURAL. También con la aparición de nuevos actores externos en la CI, ha surgido la pregunta de hasta que punto la cooperación de Venezuela, Irán, Brasil será realmente integrada en el PRORURAL y el MPMP. En este sentido surgirá el reto tanto para el GRUN como para la CI de trabajar conjuntamente para fortalecer al Estado y la institucionalidad pública, alineando los recursos externos a las políticas públicas, en lugar de que viejos y nuevos feudos traten de disputar clientes en el ámbito rural.

2.3. Valoración de los resultados de la ERCERP (2000–5) y la pobreza rural

2.3.1 ¿Qué es lo valorable sobre la ERCERP?

Los “resultados” de una política o estrategia pueden tener diferentes niveles en una jerarquía de causa-efecto. Además hay resultados, especialmente los considerados a nivel de “impacto”, que sólo pueden lograrse y medirse (“ex post”) un buen tiempo después de haberse realizado las intervenciones públicas propuestas y realizadas. Esto siempre implica el típico problema de la atribución de las estimaciones realizadas del “impacto” exactamente a las acciones concretas de una estrategia o programa. Tal es el caso de la ERCERP. Una evaluación típica a posteriori usualmente presupone la relevancia y la constancia en los objetivos, resultados (efectos, productos) esperados e indicadores de seguimiento para poder concluir algo con coherencia y sustento. Las evaluaciones también tienden a presuponer que, por ejemplo, al momento de diseñar la ERCERP, era posible para los formuladores reducir la incertidumbre empleando algún método riguroso y comprensivo para formular los PRSPs, de tal manera que fuera bastante previsible el desempeño de las intervenciones y los resultados esperados (metas) en términos de eficacia, eficiencia, pertinencia, impacto y sostenibilidad.

La relevancia de la ERCERP fue cuestionada por el PND/PND-O, aun cuando la SECEP trató de aplicar la guía del BM. El enfoque adoptado más bien parte de la premisa metodológica y epistemológica de que cualquier tipo de evaluación de una intervención pública presupone

un conjunto de premisas (valores, principios), promesas y compromisos contra los cuales hay que comparar los resultados efectivamente logrados, para poder así emitir valoraciones significativas. Estas premisas y promesas fueron analizadas anteriormente en el caso de la ERCERP; y los logros reportados, aunque no necesariamente totalmente atribuibles a la ERCERP, se revisan en esta sección.

Finalmente, revisar cómo o con qué se implementa una estrategia como la ERCERP, así como identificar las posibles contribuciones de otros actores e intervenciones al mismo propósito de reducir la pobreza rural, ayudaría a explicar los resultados observados. Se identifica primeramente cuales son los resultados que se han obtenido en el país en términos de los resultados o metas formalmente esperados de la ERCERP. Con este análisis se podría contribuir a una evaluación formativa aproximada del proceso de la implementación de la ERCERP, que permita: (i) generar aprendizajes de lo bueno y lo malo e (ii) identificar algunas hipótesis explicativas de los resultados encontrados respecto a la pobreza rural del país. De esta manera, este análisis pretende contribuir a una futura evaluación de la contribución de la ERCERP al proceso endógeno de desarrollo y de reducción de la pobreza rural en Nicaragua.

2.3.2 Algunas reflexiones sobre la implementación de la ERCERP

A pesar de diferentes diagnósticos y análisis de las debilidades estructurales de la infraestructura de los servicios del país, que generan a su vez distorsiones y asimetrías en los mercados, el Estado Nicaragüense ha apostado por la privatización de los servicios básicos, la seguridad social, la salud y la educación como medio para incrementar el acceso y la calidad de la educación, salud, agua potable, energía y comunicación. En economías tan pequeñas como la nicaragüense, estos servicios tienden a comportarse como monopolios naturales, por lo que no se esforzaron en mejorar el servicio a la población, ni en invertir en tecnología, como sucedió con el caso de la energía eléctrica. La segunda herramienta utilizada en este proceso de privatización fue la “tercerización” de los servicios a través de oferentes privados, subsidiados y fortalecidos con fondos públicos para el inicio de sus operaciones y su establecimiento.

La implementación de la ERCERP no tomó en consideración que el 63% del empleo en Nicaragua está ubicado en un sector informal creciente y que la migración hacia Costa Rica, USA, El Salvador y España en busca del empleo alcanza cerca el 18% de la PEA. Es decir la oferta de mano de obra sobrepasa por mucho la oferta de empleo y por tanto el salario se ve reducido. Los sectores económicos aun no logran generar el empleo mínimo para cubrir la fuerza laboral anual que cada año se incrementa con los jóvenes que ingresan a la PEA, además la migración no ha sido suficientemente grande como para crear un déficit de fuerza de trabajo que permita forzar el incremento de los salarios rurales. Como ha sido planteado por Dumazert y Pérez (2002), mientras el salario rural no tenga incrementos significativos, no se podrán desencadenar dinámicas económicas que generen autoempleo y empleo temporal en el territorio rural.

2.3.2.1 Sobre el gasto público en sector público agrícola y rural (GP-SPAR)

A pesar de los grandes altibajos del gasto público en el sector productivo rural durante los años noventa, la tendencia ha sido de crecimiento en relación a los primeros años de la década pasada. No obstante, precisamente en el período de arranque de la ERCERP, la importancia relativa del GP-SPAR se redujo en todos los parámetros relevantes: el Gasto

Público del Gobierno Central en el período 1997–2000 fue de 8% y bajo hasta el 6% en el periodo 2002–4. En relación al PIB paso del 2,2% en 1999 (su punto más alto) hasta un 1,2% en 2003. Y en relación al PIB agrícola paso de 9,6% en el año 2000 hasta un 6,4% en el año 2002. Sin embargo, los menores niveles de gasto representan un regreso a su tendencia original una vez transcurrido el período de reconstrucción post Mitch. De igual manera, después del Mitch, el sector redujo su participación dentro de la Inversión Pública Total, desde un 20% en los años 1999–2000 hasta un 12%–14% en 2003–2004 (Budnich 2004: 9–10; 19).

El sector muestra una sub-ejecución presupuestaria persistente (20% de los recursos disponibles) aunque el nivel del GP-SPAR no ha variado mucho en los últimos cinco años, el IDR se ha vuelto más importante en cuanto al nivel de gasto, pero a partir de 2002 destaca el mayor protagonismo asumido por el MAGFOR, en particular en la ejecución de programas. El 90% de las inversiones en el sector productivo rural durante el arranque de la ERCERP, fueron financiadas por cinco donantes (UE, BID, Programa Mundial de Alimentos, BM y Japón), principalmente vía préstamos y no gracias al alivio de la deuda externa (ibid.: 18–24). Es muy difícil determinar la contribución exacta del GP-SPAR a la ERCERP en sus primeros años y posteriormente al PND y a la PEDRP. Según el estudio de Budnich: “Los programas destinados a elevar la productividad y mejorar los ingresos de las familias rurales, salvo excepciones, carecen de los registros de información básica que permitan realizar una evaluación de impacto” (2004: 29).

2.3.2.2 *¿A dónde fue el alivio?*

El alivio de la deuda externa gracias a la HIPC proveyó recursos para gastos de pobreza. Sin embargo, los datos reportados mostraban también que el gasto adicional en los primeros tres años de implementación de la ERCERP ya había, no sólo sustituido al gasto financiado usualmente con recursos internos, sino que había sido redirigido a financiar la deuda interna (onerosa e ilícita) ocasionada por: (i) el financiamiento de las quiebras bancarias fraudulentas, (2) las compensaciones por confiscaciones “injustas” de la propiedad en los 80s y (3) las subastas de títulos emitidos por el BCN. La comunidad cooperante por su parte mantuvo sus compromisos y los recursos externos crecieron, respetando los compromisos asumidos. O sea, la HIPC fue financieramente abortada desde su inicio por el mismo gobierno. El gobierno priorizó el pago de la deuda pública, a la vista y paciencia del FMI, sobre el gasto social presupuestado, entorpeciendo el logro de las metas de reducción de la pobreza y concentrando gran parte del alivio entre los tenedores de la deuda interna emitida y subastada por el BCN (Guimaraes y Avendaño 2004, Avendaño 2007). El esquema HIPC/ ERCERP permitió aliviar el déficit ocasionado por ricos inescrupulosos a costa de los pobres, especialmente de los pobres rurales. Los compromisos de la ERCERP con lo pobres no fueron mantenidos.

2.3.3 **¿Qué resultados tuvo realmente la ERCERP?**

Como vimos anteriormente, las estadísticas de pobreza muestran, desde una óptica de largo plazo, que ha habido por lo menos un estancamiento serio en cuanto a la reducción de la pobreza extrema y un incremento de la cantidad de familias debajo de la línea de la pobreza. Entre 1993 y el 2001 tanto la tasa de pobres en general como pobres extremos tendió a caer. Esta tendencia cambió en el periodo 2001–2005: para el 2005, se redujeron los pobres extremos, pero se incrementó el peso de las familias

bajo la línea de pobreza. Estas reducciones mínimas en el porcentaje de pobres, cuando se llevan a número de familias, se traducen en un aumento en la cantidad de familias en pobreza y pobreza extrema.

De acuerdo al INEC 2007 la pobreza en Nicaragua, para el 2005, afectaba al 48.3% de las familias y la extrema pobreza al 17.2%. Los niveles de pobreza rural reportados al final de la implementación de la ERCERP muestran un avergonzante fracaso para todos los involucrados cuando se mira a largo plazo. Aun cuando los datos del 2005 son muy tempranos como para reflejar el impacto de la ERCERP y reconociendo el problema metodológico de la atribución, el incremento de las cifras de pobreza y pobreza extrema rural es significativo. La población rural es siempre la más afectada con un 70.3% de familias por debajo de la línea de la pobreza y 30.5% en extrema pobreza.

En cuanto a los indicadores de educación, el Censo 2005 reporta que en el caso de la población rural la situación ha variado muy poco. La tasa de analfabetismo en mayores de seis años alcanza el 37.6%, lo cual contrasta contra el 13% que se alcanza en las zonas urbanas. En cuanto a la salud, las estadísticas oficiales plantean un éxito en las políticas dirigidas a mejorar el acceso y calidad de los servicios de salud. Sin embargo el PNUD (2007) incluye el tema del sub-registro en el sector, un ejemplo impresionante es el caso de la mortalidad materna en que la estimada es un número tres veces mayor. En los tres casos, Nicaragua estaría muy lejos de alcanzar las metas propuestas en su PRSP.

2.4. Conclusiones y lecciones aprendidas

En la abrupta historia económica de Nicaragua los pobres no han sido ganadores. Ahora hay más pobres que antes, aunque se sabe algo más sobre ellos. Las cifras y los procesos descritos y analizados parecieran indicar que es fundamentalmente “el pobre nica” quien más está intentado salvarse a sí mismo. En esta historia, los hombres ricos urbanos sí han sido ganadores, especialmente los vinculados a los eslabones del comercio, las finanzas, y a las inversiones extranjeras.

Ante la persistencia de la pobreza el Estado nacional y la CI han reaccionado, por diversos motivos y con diferentes propuestas, enfoques y esquemas, para intervenir en la realidad socioeconómica nacional. En los últimos 7 u 8 años se han propuesto e implementado varias políticas, estrategias y esquemas de intervención pública (programas y proyectos), no siempre teniendo la reducción de la pobreza en general como su objetivo central e inmediato y mucho menos la de la pobreza rural.

En lo que se refiere al desarrollo rural, no se negociaron reglas del juego ni visiones o perspectivas estratégicas entre el Gobierno y otros actores públicos y privados, nacionales e internacionales, al inicio del proceso HIPC/ ERP. El tema de desarrollo rural de hecho no fue introducido en la discusión pública del país a iniciativa del BM, sino que por otros actores, precisamente durante el proceso de aprobación e implementación de la ERCERP. Fue la ENDRP la que influenció varias propuestas de políticas agrícolas y de desarrollo rural y culminó eventualmente en la propuesta de PRORURAL con un enfoque sectorial bajo la lógica de la AAA de la CI.

El tema de la “pobreza rural” pasó desapercibido como un tema particular durante la consulta de la ERCERP. Incluso, los sectores más beligerantes de la sociedad civil no lo resaltaron. La ERCERP no sólo prometía ciertas metas cuantitativas, sino que también prometía ser “un proyecto de nación”. La ERCERP, junto con el ajuste estructural de la economía, la reducción y el alivio de la alta deuda externa que tenía el

país y una macroeconomía estable, lograrían simultáneamente el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. El tema de la “pobreza rural” no fue explícitamente conceptualizado en la ERCERP, ni fue abordado a nivel programático aunque sí se proponía una vasta gama de intervenciones e instrumentos que, aunque incompletos desde la óptica de la “nueva ruralidad”, tenían el marcado propósito de reducir la pobreza rural en el país. Si el ámbito rural del país no tuviera el peso económico, social, ambiental y político que tiene, quizás esta situación podría no ser de mucha importancia. Sin embargo, no solo la superación de la pobreza, sino que el mismo desarrollo del país pasa ineludiblemente por el desarrollo del ámbito rural, incluyendo naturalmente al sector agrícola y esto requiere de intervenciones públicas explícita y debidamente pensadas y estratégicamente articuladas.

El pensamiento nacional sobre el desarrollo rural ha venido evolucionando desde finales de los noventa. Las premisas y promesas de la PEDRP y del PRORURAL no son exactamente las mismas que las de la ERCEPR, PND y PND-O, aunque todas tienen en común el propósito de “contribuir” a la reducción de la pobreza rural.

Las premisas y las promesas de la ERCERP fueron prácticamente abandonadas como propuesta integral para la reducción de la pobreza por parte de las políticas y estrategias posteriores del Gobierno, al menos para la tarea de reducir directamente la pobreza rural. Esto contrasta con el interés del Gobierno de mostrar como se desempeñaba la implementación de la ERCERP en el marco de los incentivos HIPC, al aprovechar los recursos liberados por la reducción y condonación de la deuda externa para otros fines.

Con solo un año y medio de implementación, es muy prematuro evaluar la eficiencia y la efectividad potencial del PRORURAL como instrumento de la PEDRP bajo un enfoque sectorial y de AAA. El contexto político nacional ha cambiado lo que hace más compleja tal valoración: la PEDRP esta siendo transformada por el GRUN.

El GRUN, a través del MAGFOR/ SPAR, está impulsando nuevas prioridades de política y cambios institucionales fuertes en el ámbito rural y agrícola. Estas no representan un quiebre radical con todas las premisas y promesas de las políticas sectoriales del gobierno anterior, sino que más bien enfatizan la asignación de recursos públicos con preferencia para los productores más empobrecidos. También se acelera y da mayor precisión y apoyo político a resultados que antes no eran tan priorizados aun cuando estaban contemplados, tales como asociatividad, crédito rural, transferencias para capitalización, asistencia técnica, etc. Los principales cambios se están dando así en el ámbito de las premisas, los compromisos y la institucionalidad para la concretización de las nuevas prioridades de política. Las promesas no han cambiado mucho, especialmente en lo que se refiere a erradicar la pobreza rural.

Aun cuando los datos del 2005 son muy tempranos como para reflejar el impacto de la ERCERP y reconociendo el problema metodológico de la atribución, el incremento de las cifras de pobreza y pobreza extrema rural son muy preocupantes. De acuerdo al INEC 2007 la pobreza en Nicaragua, para el 2005, afectaba al 48.3% de las familias y la extrema pobreza al 17.2%. En ambas cifras hay incrementos respecto al año 2001 cuando la estrategia inicio su proceso de implementación. La población rural es la más afectada con un 70.3% de familias por debajo de la línea de la pobreza y 30.5% en extrema pobreza. Cabe resaltar que este comportamiento de la pobreza se entiende solamente en términos de su dimensión económica. No se cuenta con información sobre las dimen-

siones de vulnerabilidad y falta de poder como para poder aseverar que ha pasado con la pobreza general y rural en su sentido integral. Los demás indicadores no económicos, en su globalidad, tampoco muestran un avance.

En este análisis no se ha evaluado sistemáticamente la calidad y eficiencia de la implementación de la ERCERP; sin embargo, la valoración general de algunas de las intervenciones más importantes arrojan resultados positivos, tales como el PNLL (FAO 2003), las Redes de Protección Social (Maluccio y Flores 2004) y FondeAgro (FondeAgro/MAGFOR 2007).

Finalmente, a manera de reflexión, el análisis crítico del diseño e implementación de la ERCERP, como caso específico de un PRSP/DERP en el marco de la HIPC, y en lo que se refiere a la pobreza rural, conduce a la siguiente lección: en el contexto de los países HIPC en los que el ámbito de la pobreza rural tienen un peso importante, es fundamental que la superación de la pobreza rural sea el eje central formal del PRSP/DERP, de tal manera que permita contrarrestar las inevitables contrapropuestas que surgen en el Estado de políticas y programas sesgados hacia el crecimiento económico como estrategia de derrame para la superación de la pobreza. Esto implica la identificación, negociación, formalización y divulgación de las premisas, promesas y compromisos correspondientes que deberían ser asumidos, preferentemente, como política de Estado.

3. Pobreza rural y desarrollo en Bolivia en el marco del proceso PRSP en Bolivia

3.1. Contexto político, económico y social

Bolivia es un país diverso, pluricultural y multilingüe. Su población está caracterizada por una mayoría indígena que representa a más del 60% del total de habitantes. Los últimos años, luego de la aplicación de las políticas de ajuste estructural desde 1985, el país vive un contexto de crisis económica, política y social, caracterizado por la emergencia de movimientos sociales, con un destacado protagonismo de las organizaciones campesinas e indígenas. Las movilizaciones sociales del 2000 y, principalmente, 2003 significaron un serio cuestionamiento a la estructura de poder. La agenda de octubre de 2003, surgida en la movilización social, expresaba una clara serie de demandas y de señales de cambio: Asamblea Constituyente (AC), defensa de los recursos naturales principalmente a través de la recuperación de los hidrocarburos y el gas para el Estado boliviano, además de otros aspectos estructurales como tierra y territorio, recursos hídricos y la demanda de autonomías.

Uno de los rasgos de la crisis fue la pérdida de credibilidad en el sistema político tradicional y la emergencia de actores políticos articulados a los movimientos sociales. Los últimos cinco años, el país conoció seis presidentes a través de sucesiones constitucionales. La crisis afectó la institucionalidad pública. Los permanentes cambios políticos en el período significaron modificaciones en la interlocución estatal, un constante reacomodo de la estructura del poder ejecutivo a los reajustes, como el caso del entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (MAGDER), actual Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAMA) que sufrió permanentes ajustes a su estructura, personal y funcionamiento y, por lo tanto, una discontinuidad en las políticas públicas.

La situación sociopolítica del país está signada por desafíos estructurales, como los temas de autonomías (departamentales y/o indígenas), regionalización, descentralización, entre otros, donde la AC y sus derivaciones juegan un papel fundamental en la coyuntura y en los próximos años. La AC tenía que entregar las propuestas por mayoría y minoría hasta el 6 de Agosto de 2007. Sin embargo, debido al retraso en su trabajo, por diversas razones de tensión y conflictividad en su desarrollo, el Congreso Nacional en sesión del 4 de agosto ha decidido su ampliación hasta el 14 de diciembre de 2007. El desarrollo del proceso de la AC a la vez de generar expectativas en la población para arribar a un nuevo acuerdo/pacto social en el país, en el marco de la diversidad e interculturalidad, también se inscribe en un ámbito de incertidumbre.

Sin embargo, debe señalarse que a medida que los asambleístas no llegan a acuerdos y no se arriba a acuerdos y contenidos sustantivos sobre la nueva Carta Magna, las expectativas iniciales se devalúan y la AC va perdiendo credibilidad. A pesar de ello, se constata que se asiste a un período de cambios en el que se marcan los nuevos rasgos del modelo de desarrollo, caracterizado por el gobierno como el denominado “desmontaje del colonialismo y del modelo neoliberal”, la recuperación de los recursos naturales por parte del Estado y el fortalecimiento y participación del Estado en la economía y desarrollo del país. Los principales rasgos de la nueva propuesta se expresan en el Plan de Desarrollo Nacional 2010 del Gobierno de Evo Morales.

3.1.1 La lucha contra la pobreza: de la EBRP al PND

El origen y proceso de realización de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) en el país no se puede ver al margen de las políticas y lineamientos de la CI, principalmente del FMI y BM. Este proceso, como inicialmente fue diseñado, ya no funcionó en Bolivia desde 2004. Sus premisas no se cumplieron y la EBRP dejó de ser una referencia para los donantes. Con el Gobierno de Evo Morales, se cierra el ciclo de la EBRP. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006–2010 es crítico respecto al período anterior y a la propia EBRP y busca el cambio del modelo hasta ahora vigente. Considera que la desigualdad y la exclusión social como producto del colonialismo hacen parte del patrón primario exportador y del neoliberalismo, el mismo “que debilitó al Estado y supeditó el desarrollo del país a los designios de las organizaciones multilaterales y a los intereses de las empresas trasnacionales” (República de Bolivia 2006: 6).

El PND busca enfrentar la pobreza a través de la denominada Revolución Cultural y Democrática, iniciada con la posesión del Presidente Evo Morales el 22 de enero de 2006. En el marco de las transformaciones propuestas (AC, Nacionalización de los Hidrocarburos, entre otras medidas) se propone: revertir las políticas y orientaciones establecidas hace 20 años con la aplicación de las políticas de ajuste estructural y desmontar el “colonialismo y neoliberalismo, con el propósito de construir un Estado multinacional y comunitario que permita el empoderamiento de los movimientos sociales y pueblos indígenas emergentes. Su principal aspiración es que los bolivianos y bolivianas vivamos bien”. La finalidad del PND está centrada en suprimir las causas que originan “la desigualdad y la exclusión social en el país, lo que significa cambiar el patrón primario exportador y los fundamentos del colonialismo y el neoliberalismo que lo sustentan” (Villegas 2006 s/p).

El PND parte del reconocimiento que la AC es el instrumento para establecer el nuevo pacto social intercultural y conseguir el cambio institucional que norme el proceso de transformación, que es considerado como un propósito a ser alcanzado en una generación, en la configuración de una Bolivia:

- *Digna*: erradicación de la pobreza, de toda forma de exclusión y discriminación, marginación y explotación; pleno ejercicio de los derechos sociales, políticos, culturales y económicos; patrón equitativo de distribución del ingreso y riqueza en el marco de la solidaridad y reciprocidad y con una población en menor riesgo.
- *Democrática y participativa*: sociedad plurinacional y comunitaria, donde el pueblo ejerce poder político desde la región; revoca mandatos y ejerce control social sobre la gestión estatal y es corresponsable de su desarrollo.

- *Productiva*: transformación y diversificación de su matriz productiva en el marco del nuevo patrón de desarrollo, ocupa el territorio y desarrolla los complejos productivos, alcanza la industrialización de sus recursos y genera valor agregado a sus exportaciones con el apoyo del estado promotor y protagonista del desarrollo.
- *Soberana*: toma de decisiones propias y autónomas, relaciones dignas en el contexto mundial, preserva relaciones armónicas y de equilibrio entre los países; consolida su soberanía alimentaria y energética.

Además de las cuatro estrategias planteadas, el PND se propone metas de largo (2015) y de corto/mediano plazo 2006–2011. Estas metas y las políticas económicas y sociales del Gobierno se proponen la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). De acuerdo a un funcionario de Gobierno, “se trabajará en función a los ODM, buscando lo que en el PND se denomina los ODM Plus”. Se ha priorizado a 33 municipios de 150 considerados los más pobres, donde se impulsará el programa de comunidades en acción con cinco ejes integrales: económico, social, infraestructura, salud y educación; esto con la idea de construir capital social a partir de la revitalización de la capacidad organizativa. Por ejemplo, en educación se tratará de ir más allá de la escolaridad e incidir en educación técnica. En salud, se propone llegar más allá de las metas del milenio y en producción, generar empleo e ingresos sostenibles (Ramírez 2007). El Gobierno asume como referencia las metas al 2015 acordadas internacionalmente, aunque el PND se propone metas sociales “más amplias e integrales, lo que se ha denominado ODM Plus (Más allá de los ODM), que reflejan la voluntad política de superar la exclusión social y reducir sustancialmente las desigualdades e inequidades económicas y sociales en el marco de una nueva visión de país” (UDAPE 2006: 9). El organismo responsable del seguimiento a la temática de la pobreza en el país es la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), a través del monitoreo a los ODM.

3.2. Causas, razones históricas y situación de la pobreza

Entre las causas de la pobreza, generalmente identificadas, se tienen la baja productividad, las limitaciones o carencia de activos fijos, la falta de vías de acceso e insuficiencia de infraestructura, la ausencia de un sistema de investigación adaptado a las necesidades campesinas, la falta de desarrollo de servicios financieros y asistencia técnica, los bajos niveles de los recursos humanos por el magro sistema de salud, la mala nutrición, la falta de educación que impide una mejor inserción en el mercado y la discriminación. Sin embargo, en el caso boliviano, reducir el problema de la pobreza a la baja productividad y a los factores señalados conlleva a consideraciones que impiden analizar factores histórico-estructurales de fondo que pueden explicar de mejor manera las causas de la pobreza.

Se puede afirmar que la pobreza tiene factores multicausales que la generan y que no se puede considerar su origen e incidencia de manera lineal. Son complejos procesos y diversos factores históricos (económicos, sociales, políticos) que pueden constituir la base o causa de la pobreza. La inserción del país en el mercado internacional y en el sistema capitalista como proveedor de materias primas y en el marco de las asimetrías entre el denominado “mundo desarrollado” y el atrasado o “subdesarrollado” son factores estructurales que constituyen la base de las causas y condiciones de pobreza que prevalecen en nuestros países. En el marco del desarrollo capitalista, la formación social boliviana se

inscribe en una articulación tardía a este sistema. Actualmente el país se mantiene bajo el modelo primario exportador, con una mentalidad extractivista de los recursos naturales. Presenta una alta dependencia de los recursos financieros de la CI y de la inversión externa directa, con bajos niveles de ahorro interno, con un sistema financiero concentrado y aún de limitado acceso. Tiene un débil liderazgo empresarial. Entre otros factores como los bajos niveles de escolaridad y la mala calidad de la educación, la desnutrición y los limitados niveles de salud de la población, resaltan las asimetrías e inequidad en el acceso a los recursos, al desarrollo tecnológico y a los conocimientos e información.

A continuación se presenta, de acuerdo a diferentes modalidades de medición, los avances y estado de situación de la pobreza en Bolivia, con énfasis en la pobreza rural. De acuerdo a UDAPE, Bolivia presenta uno de los indicadores de pobreza más altos de América Latina. Alrededor de dos tercios de la población vive con ingresos inferiores a la línea de la pobreza. En Bolivia, la pobreza extrema se encuentra en alrededor de 38%, lo que significa que más de 3,5 millones de habitantes viven en esta circunstancia. La pobreza está concentrada, fundamentalmente, en las áreas rurales y algunos organismos como el PNUD la atribuyen en gran parte a la baja productividad y precariedad de la explotación agrícola tradicional. Aunque la pobreza extrema también está presente y –en magnitudes proporcionalmente mayores– en la población de las ciudades capitales departamentales y en los centros urbanos, como producto de los procesos de migración rural urbanos y la creciente urbanización (UDAPE et. al. 2006: 32). De acuerdo a UDAPE e INE: “La combinación de elevada pobreza y desigualdad es una de las características más distintivas de la economía boliviana y es una de las causas que determinan las bajas tasas de crecimiento potencial” (UDAPE e INE 2006: 9).

Los últimos años, Bolivia ha mejorado sus indicadores sociales; sin embargo, las acciones y resultados alcanzados aún no han sido suficientes para disminuir los niveles de pobreza existentes y lograr derivaciones más satisfactorias. Entre 1990 a 2005, se redujo la incidencia de pobreza extrema en 3 puntos porcentuales; es decir, por debajo del promedio de 4 puntos porcentuales alcanzado en América Latina en el período 1990 a 2004. Nicaragua, en este período disminuyó 9 puntos y Honduras 7 puntos porcentuales (UDAPE 2006: 67). La incidencia de la pobreza es de más del 60%, siendo la incidencia en el área rural de 82% y en el área urbana de 49% (Peres 2004: 5 y ss.). Además persiste la extrema desigualdad en la distribución de ingresos (Morales 2004: 8).

Santa Cruz es el departamento que tiene en promedio 25,1% de pobreza extrema. Potosí, en el otro extremo, tiene una pobreza extrema de 66,7%. El Gobierno de Evo Morales ha decidido territorializar y priorizar los municipios más pobres para focalizar las acciones de lucha contra la pobreza. Se propone impulsar el proyecto de municipios y comunidades en acción con la población más afectada por la extrema pobreza en el país y que está concentrada en 150 municipios identificados donde viven alrededor de 3,5 millones de habitantes. “Se trata de municipios eminentemente rurales, aunque están relacionados con 17 centros urbanos. Se focalizará la acción en alrededor de 33 municipios concentrados en Chuquisaca, Potosí y Cochabamba, coincidentes con los municipios más pobres de acuerdo al Mapa de Vulnerabilidad” (Ramírez 2007).

La pobreza extrema en el caso boliviano está concentrada principalmente en las áreas rurales del país y afecta principalmente a los pequeños productores agropecuarios que en una gran mayoría son indígenas. La relación de pobreza entre los no indígenas y los indígenas es de uno a dos.

A modo de conclusión de este capítulo, como señalan UDAPE-INE, los resultados sobre la incidencia en la lucha contra la pobreza, dependen de con qué enfoque se midan. A través de las Necesidades Básicas Insatisfechas, se tiene que la pobreza en Bolivia habría disminuido alrededor de 11 puntos porcentuales de manera acumulada entre 1992–2001, esto debido principalmente a la calidad de los materiales de la vivienda, la disponibilidad de servicios básicos y los avances educacionales, especialmente a nivel de las áreas urbanas y en las regiones del oriente boliviano. Sin embargo, a través de los ingresos y niveles de consumo (línea de pobreza), se tiene que alrededor de dos tercios de la población vive con ingresos familiares por debajo de la línea de pobreza y cerca de 35% de los habitantes presenta niveles de ingreso inferiores al costo de una canasta básica de alimentos. Es así que, entre 1999 y 2001, la pobreza en Bolivia se elevó de 62% a casi 65% (UDAPE e INE 2006: 10).

3.3. Políticas, marco normativo e institucional y principales actores del desarrollo rural

3.3.1 Políticas y marco normativo

El marco normativo expresado principalmente en las Leyes de Participación Popular (LPP), Descentralización Administrativa, Municipalidades ha dado paso a la inversión pública descentralizada, aspecto que ha generado un importante flujo de recursos de inversión pública hacia los niveles locales-municipales. Los principales beneficiarios de la descentralización han sido los municipios, especialmente los medianos y pequeños del área rural, ya que pueden acceder a un mayor porcentaje del presupuesto nacional (Peres Arenas 2004). En una primera fase de la implementación de la LPP, el énfasis de la inversión municipal se focalizó hacia el desarrollo y mejoramiento urbano y el apoyo a la infraestructura social (educación, salud y saneamiento básico). La tendencia de los últimos años expresa una mayor preocupación por el apoyo a la producción. Las demandas locales han venido subrayando la importancia de los aspectos productivos y el Diálogo Nacional Bolivia Productiva (DNBP) 2004 que fue una expresión por canalizar y encontrar respuestas a dichas demandas.

Desde fines de los noventa se impulsaron el debate y las acciones orientadas al desarrollo de lo que se denominó el Municipio Productivo. Con la EBRP y la Ley del Diálogo Nacional se promueven los Consejos de Desarrollo Productivo, Económico y Social. Con el proceso y los resultados del DNBP se buscaba realimentar de manera participativa la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR). La ENDAR trató de ser el instrumento orientador para las iniciativas de desarrollo productivo de los actores del sector y el marco de referencia de la CI para impactar en el progreso de las familias rurales. Entre sus lineamientos destacaban tres ejes principales: (1) la dimensión del Desarrollo Económico Local (DEL) que vincula, en la relación público-privada a los gobiernos municipales con las organizaciones de productores; (2) las Cadenas Productivas como instrumento para mejorar la productividad y lograr mayor competitividad de los productos rurales y su acceso a mercados y; (3) la Transferencia Directa de Recursos a Comunidades, para dar capacidad financiera a éstas mediante recursos de administración directa con control social para ejecutar proyectos priorizados (MACA y PADER-COSUDE 2004: 7).

En el caso rural y agropecuario, los últimos 10 años el país ha conocido el diseño de un conjunto de políticas, estrategias y planes para enfrentar la pobreza y dinamizar el área rural. A pesar de tener simili-

tudes en sus propósitos y acciones, éstas han sido discontinuadas y, por decir lo menos, limitadamente ejecutadas. A fines de los noventa se formuló la Estrategia de Transformación del Agro, bajo el primer Gobierno de Sánchez de Lozada y que no tuvo la continuidad esperada bajo el siguiente Gobierno de Bánzer. En la gestión 2000 (Bánzer-Quiroga) se elaboró la Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural. La misma que tuvo limitada ejecución. En 2003, en el Gobierno de Sánchez de Lozada y continuó con Carlos Mesa, se elaboró la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR) y el Plan Nacional Estratégico de Innovación Tecnológica Sectorial, en concordancia con la EBRP. La ENDAR, luego se enriqueció con los resultados del DNBP, que significó un importante despliegue de recursos para la consulta y movilización participativa desde los ámbitos locales hasta el nivel nacional.¹⁴ La ENDAR incorporó varias de las políticas subsectoriales como la Política Nacional de Riego y entre sus lineamientos se buscaba mejorar la productividad y competitividad en el marco de un enfoque de DEL y de cadenas productivas (Kay 2005).

Actualmente, el Gobierno de Evo Morales, en el marco del PND 2006–2010, ha promulgado la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, modificatoria de la Ley INRA de 1996; ha creado el Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo Productivo y el Banco de Desarrollo Productivo (BDP) y cuenta con el Plan de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, con Soberanía para Vivir Bien, del MDRAMA (2006), como con el Plan de Desarrollo Productivo 2007–2011, en su versión preliminar, del Ministerio de Producción y Microempresa (MPM 2007).

3.3.2 Marco institucional del desarrollo rural

3.3.2.1 Institucionalidad pública sectorial

Bolivia se ha caracterizado por su fragilidad institucional. Con la Revolución de 1952 y el desarrollo del Capitalismo de Estado, el sector público era el mayor empleador y gran parte del Presupuesto Nacional se orientaba a sostener el gasto corriente, fundamentalmente sueldos y salarios. Con el ajuste estructural de 1985, se cierra el ciclo del Capitalismo de Estado y se busca la denominada modernización del Estado y el establecimiento de una nueva relación Estado-Sociedad, donde el papel protagónico lo debería jugar la iniciativa privada en el escenario de una economía de libre mercado. El nuevo rol del Estado sería no interventor y más bien regulador. Se “achicó” el Estado y se trató, en el marco de las reformas impulsadas en la década de los noventa, de construir un servicio público eficiente y que respondiera a los desafíos de la “modernidad”.

Este empeño, se vio socavado por diversas razones, entre las que destacan los acuerdos y pactos políticos entre los partidos y coaliciones de gobierno que permanentemente se distribuían las “cuotas” de poder entre sus correligionarios con serios dilemas y costos a los esfuerzos de construir en el país la carrera de la administración pública, en el contexto de costosos programas de fortalecimiento y reforma institucional. El denominado “cuoteo” político ciertamente no estuvo al margen de la corrupción y de las lógicas clientelares y prebendales impulsadas princi-

¹⁴ El principal problema del sector agropecuario identificado por la ENDAR, se refiere a la limitada inserción a los mercados internos y externos, aspecto que tiene como efecto los bajos ingresos de la población rural, la inseguridad alimentaria, el escaso flujo de inversión privada y el desplazamiento de la producción nacional por productos agropecuarios extranjeros. Asimismo, considera que la baja productividad que se expresa por los escasos rendimientos agropecuarios y de la fuerza de trabajo tiene como causas: la pérdida de la capacidad productiva de la tierra; las distorsiones en el acceso a la propiedad de la tierra; el rezago tecnológico y la insuficiente calificación de la mano de obra (MACIA s/f: 3).

palmente por el sistema político y el Estado, pero a la vez fue sostenido/admitido por amplios sectores de la sociedad boliviana. Bajo el Gobierno de Evo Morales, esta práctica no desapareció y la “repartija” de los puestos públicos se conoció bajo el denominativo de “avales y loteo político”. La denominada “democracia pactada” así como el modelo instaurado en 1985 fueron interpelados desde el 2000 al 2005, por los sectores populares, especialmente por los más pobres, debido a que no respondió a las expectativas de generar empleo e ingresos y revertir las condiciones de pobreza en el país. La crisis política y social de 2003, las sucesiones presidenciales y los resultados electorales de diciembre 2005 son hitos de este proceso de búsqueda de cambios y respuestas concretas para mejorar las condiciones de vida por parte de la sociedad boliviana.

La crisis de Estado ha tenido como correlato obvio la debilidad de la institucionalidad pública. En el sector se realizó, en los primeros años del 2000, en el marco del Programa de Reforma Institucional apoyado por la CI, un costoso proceso de institucionalización (convocatorias públicas y concurso de méritos) orientado al fortalecimiento y modernización del MAGDER y al impulso de la carrera de la administración pública. Sin embargo, este proceso fracasó y no tuvo la continuidad esperada. Como se mencionó, los permanentes cambios políticos en el período significaron también reajustes en la organización del poder ejecutivo. El inicial Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) cambió por lo menos cuatro denominaciones, hasta el actual MDRAMA.¹⁵ Estas modificaciones, en relativamente cortos períodos de tiempo, también supusieron ajustes en la estructura orgánica, en el personal y en el funcionamiento de la administración, así como cambios y discontinuidades en las políticas públicas. Si bien el DNBP tuvo un proceso de cierta continuidad en un marco de tensiones políticas y desembocó en lineamientos que (a pesar de cambio de nombres y énfasis) se mantienen, tienen vigencia y pertinencia hasta el presente, sus resultados no han tenido las condiciones institucionales necesarias para operativizarse.

La fragilidad en la institucionalidad pública del sector se mantiene en la actual gestión de Gobierno de Evo Morales. Los cambios de autoridades (ministros y viceministros) en el MDRAMA también conllevan a re-orientaciones, al cambio de visiones sobre la ejecución del PND y del propio Plan de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, con Soberanía para Vivir Bien, elaborado bajo el anterior ministro.

En las prefecturas departamentales, se tienen los Servicios Departamentales Agropecuarios que también han tenido, con sus distancias y diferencias, las mismas limitaciones de gestión pública que existen en el nivel nacional. Aunque es necesario aclarar que hay diferencias y matices al respecto. Existen prefecturas que dan mayor prioridad que otras al sector (tanto en presupuesto como en recursos humanos).

En la mayor parte de los gobiernos municipales, especialmente con preeminencia rural, existe una alta motivación y preocupación por el apoyo al tema económico productivo. En varios municipios existen, en sus reparticiones, unidades específicas de apoyo a las dinámicas económico-productivas, especialmente destinadas al área rural. En el marco de las iniciativas “Municipio Productivo” y DEL se tiene la conformación de Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL) o Consejos de Desarrollo Económico Local en los que confluyen y se relacionan actores público-privados.

¹⁵ Los cambios son con Bánzer-Quiroga, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (MAGDER); con Sánchez de Lozada, Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios (MACIA). Bajo el Gobierno de Mesa se restituyó nuevamente el MACA.

Por entrevistas realizadas en los ámbitos municipales y prefecturales, se evidencia una seria desarticulación de la gestión pública entre el nivel nacional, departamental/ prefectural y entre éste y el municipal. Por razones políticas principalmente entre el Gobierno Nacional y las prefecturas, especialmente de la llamada “media luna”, no existe la articulación vertical de los niveles de la gestión pública, aspecto que limita las posibilidades de inversión concurrente y de acciones integradas para lograr mayores impactos en beneficio de la sociedad y, particularmente, para impulsar el desarrollo rural y enfrentar la pobreza. El nivel nacional salta por encima del nivel intermedio y llega de manera directa –o a través de los gobiernos municipales afines– a los ámbitos locales. Una de las formas de “esta llegada” es la de la distribución que realiza personalmente el Presidente Evo Morales de cheques, con fondos venezolanos, a los alcaldes municipales. Esta decisión del Gobierno se basa en que la “normativa neoliberal” impide agilidad en los procesos de inversión pública. Sin embargo, vulnera las normas vigentes, crea distorsiones en la asignación de recursos y, por más regalo o donación que suponen ser los recursos mencionados, tienen un carácter público. Por otra parte, las prefecturas tienen, a título de una especie de autonomías de facto, definidas sus prioridades de inversión y su sistema de desconcentración con las subprefecturas, sin considerar la normativa vigente, especialmente las normas básicas de inversión y planificación. Por ejemplo, surgen las preguntas: ¿En qué medida los planes, estrategias y políticas departamentales definidas son compatibles y tienen correspondencia, relación y coherencia con las establecidas en el PND? ¿Cuál es el marco de referencia para el desarrollo y priorización de las inversiones? ¿Cuál es la estrategia para lograr impactos regionales en la distribución y asignación de los recursos públicos para su administración y ejecución directa por parte de las subprefecturas o corporaciones regionales/ provinciales?

Existen serias limitaciones en la gestión pública tanto del gobierno nacional como en los ámbitos subnacionales, que dificultan dinamizar la inversión pública, la concurrencia y articulación de los niveles. No hay efectividad para la ejecución de programas y proyectos que vayan a beneficiar a los sectores más vulnerables y, en particular, al área rural.

3.3.2.2 Institucionalidad pública en el ámbito de la investigación y tecnología agropecuaria.

Luego de la crisis y liquidación del Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA), que supuso la discontinuidad de una diversidad de centros de experimentación y demostración en el país, de un importante capital humano formado a través de amplios y costosos sistemas de postgrado y de un cúmulo de investigaciones realizadas, a inicios del año 2000, se crean el Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA) y el Sistema Nacional de Inocuidad y Sanidad Agropecuaria que tiene como labor fundamental establecer proyectos específicos para controlar y luchar contra las enfermedades y plagas que afectan el área agropecuaria nacional. Es el organismo responsable de velar por la sanidad e inocuidad alimentaria.

El actual gobierno estudia la reformulación del SIBTA y su posible incorporación al Sistema Boliviano de Innovación. También considera, su posible sustitución o complementación con la creación del Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA). Después de la experiencia del IBTA se puede afirmar que en el país se ha desmantelado la investigación y el desarrollo tecnológico del sector. El SIBTA, a través de sus

fundaciones cubre una parte referida a la temática de tecnología agropecuaria, pero sus alcances en el marco de su propuesta metodológica del encuentro entre oferentes de servicios y demandantes, no llena un vacío que es de responsabilidad estratégica del Estado, en coordinación y estrecha relación con los actores privados (agricultores, pequeños productores, empresarios, OECA, etc.): la investigación e innovación tecnológica. Las universidades (públicas y privadas) están lejos de cumplir con esta importante labor de su competencia, por su diseño alejado de la realidad rural y del mercado de trabajo. Aspecto que urge transformar y reorientar. Las ONGs y la iniciativa privada no han logrado cubrir este vacío en los 20 años de modelo de libre mercado.

3.3.2.3 Los fondos de desarrollo y mecanismos de inversión pública al sector

A nivel del apoyo en infraestructura social y de apoyo a la producción se tiene el desarrollo de la inversión pública a través de Directorio Único de Fondos (DUF), con sus dos brazos ejecutores: FPS y Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Los antecedentes de los actuales fondos se remontan a la década de los ochenta. Luego de las medidas de ajuste estructural en 1985 y para paliar los costos sociales y efectos de las mismas se creó el Fondo Social de Emergencia (FSE). Su propósito fue crear empleo temporal a través de obras y proyectos de infraestructura principalmente social. Esta experiencia tuvo en sus inicios destacados efectos, por su eficiencia y capacidad operativa y llegaba, especialmente hacia las regiones más pobres. Con el FSE se creó empleo temporal y se realizó una diversidad de obras en infraestructura social (escuelas, postas sanitarias).

En la década de los noventa, por la necesidad de focalizar mejor los sectores de apoyo, por un lado, se reestructura el FSE y deviene en el Fondo de Inversión Social (FIS). El FIS, sucesor del FSE, priorizó el gasto e inversión social, principalmente en salud y educación y, en menor medida, en el apoyo a infraestructura productiva (caminos vecinales, sistemas de microriego, atajados, entre otros). El Fondo de Desarrollo Campesino destinado al soporte a las actividades, también, de apoyo a la infraestructura productiva, fondos rotativos para la provisión de insumos y acopio para los procesos productivos de las zonas rurales del país. Este fondo terminó liquidándose, principalmente por los malos manejos administrativos y el clientelismo político. El FNDR fue destinado principalmente de desarrollo urbano. El Fondo Nacional de Medio Ambiente que fue orientado al apoyo a programas y proyectos de conservación del medio ambiente y manejo de los recursos naturales a través de ONG y de Pueblos Indígenas, fue liquidado también por malos manejos administrativos.

Frente a la persistente debilidad de la institucionalidad pública y respectivas entidades sectoriales, la inversión pública –en gran parte– fue canalizada a través de estos mecanismos. Los fondos de inversión o de desarrollo como se denominaron no solamente se constituyeron en mecanismos de financiamiento sino que asumieron roles/funciones de las propias entidades sectoriales responsables de las políticas públicas, debilitando a éstas. Los fondos surgen como mecanismos que buscaban superar las dificultades de inversión pública y del funcionamiento y capacidad de llegada de la institucionalidad del sector público, especialmente a las áreas rurales y sectores empobrecidos.

Entre los principales problemas que se evidencian de la experiencia de los fondos señalados se puede mencionar el alto grado de dispersión y fragmentación en la inversión pública, con efectos puntuales/parciales y

limitados impactos en beneficio de la población. Las intervenciones de cada fondo eran específicas, por proyecto, con poca o ninguna integración y un bajo nivel de inversión concurrente entre sí. Existía duplicación de esfuerzos tanto entre los fondos como respecto a los programas y proyectos impulsados por la CI. A lo que se suma la politización y discrecionalidad en la gestión y administración de los fondos. Los recursos se asignaban con lógicas clientelares a los municipios, en función de los intereses políticos. Los niveles de corrupción afectaron a todos los fondos, sin que se sancionara a los responsables de los malos manejos ni se recuperaran los recursos dilapidados.

Por estas razones y en el marco de la Ley del Diálogo Nacional 2000 (Ley 2235 de 31 de julio de 2001) y la Política Nacional de Compensación, se crea el DUF, con sus dos instrumentos: FPS y FNDR. Bajo este esquema se crean programas complementarios para paliar la pobreza y generar empleo temporal como el Plan Nacional de Emergencia y el Propais. Actualmente el Gobierno mantiene los fondos mencionados e impulsa la Red de Protección Social con los programas de emergencia social señalados.

De manera paralela al desarrollo de lo que se conoció como “fonditis”, se continuó con el impulso de programas y proyectos sectoriales financiados por la CI a través de los ministerios, corporaciones de desarrollo (hasta 1994) y las prefecturas. Entre los programas que destacan en este período están el Programa de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR), con el propósito de apoyar/complementar los esfuerzos del proceso de participación popular en el ámbito rural. El PDCR ha ejecutado dos fases y prepara, bajo este Gobierno, una tercera orientada a apoyar, con un enfoque regionalizado, las inversiones y gestión municipales en más de 100 municipios del país. El Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA) de la UE, el Programa de Asistencia Técnica, con el apoyo del FIDA, entre otros más localizados en coberturas geográficas específicas.

3.3.2.4 Otros actores institucionales públicos del desarrollo rural

En el campo financiero se tiene la reciente creación del BDP que prioriza el apoyo de servicios financieros para impulsar las actividades productivas, particularmente a nivel rural, aspecto que se considera más adelante.

Además de las entidades públicas señaladas, se tiene la Superintendencia Agraria, Superintendencia Forestal y la Superintendencia General del Sistema de Regulación de los recursos Naturales Renovables, como entidades que forman parte del sistema de regulación agrario. En el ámbito de la tenencia de la tierra se tiene al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y al Tribunal Agrario Nacional.

El amplio y complejo tramado institucional en el sector del desarrollo rural se presenta inconexo con pocos niveles de articulación, complementación y búsqueda de sinergias entre sí. Su lógica de funcionamiento no termina de tener correspondencia con la diversidad y heterogeneidad cultural y regional que tiene el país y menos de responder a las dinámicas económicas, sociales y culturales de sus habitantes.

3.3.3 Principales actores del desarrollo rural y pobreza

El sector rural en Bolivia es altamente heterogéneo. Además de unidades productivas agropecuarias grandes (caracterizadas como la denominada agricultura comercial moderna), medianas y pequeñas, hay una diversidad de realidades según las diferentes ecoregiones (altiplano, valles, yungas, chaco, llanos, amazonía) y, fundamentalmente, la riqueza de las

distintas culturas indígenas (aymaras, quechuas, guaraníes, chiquitanos, entre un total de 36 pueblos indígenas). Se tiene, a grandes rasgos, la existencia de la denominada agricultura comercial moderna (agroindustria) localizada principalmente en el oriente del país y la denominada agricultura tradicional prevaleciente, principalmente, en la región occidental. Aunque esta caracterización es bastante matizada, debido a la importancia cada vez mayor de pequeños y medianos productores en el oriente y tierras bajas del país, producto de los procesos de colonización y migración interna.

Los pequeños productores rurales (PPR) que en su mayoría son campesinos-indígenas, constituyen los principales actores del sector rural del país. Se estima que de las alrededor de 760 mil unidades productivas en el ámbito nacional, entre 550 a 600 mil corresponden a las pequeños productores campesinos-indígenas. De éstas, alrededor de 450 mil se encuentran en el Altiplano y Valles, unas 100 mil corresponderían a unidades agropecuarias de colonizadores distribuidas principalmente en zonas tropicales y semitropicales, a las que se debe añadir unas 45 mil familias de indígenas de tierras bajas (Eyzaguirre 2005: 15). Un 18% correspondería a unidades productivas conformadas por empresarios agropecuarios y medianos propietarios. Los PPR producen principalmente para el mercado interno, mientras que los empresarios y medianos producen para la industria y la exportación; además controlan en gran parte la producción pecuaria y la producción forestal maderable y no maderable (Balderrama 2007^a: 25).

También destacan los trabajadores agrícolas o por cuenta propia que se desempeñan por contrato, a destajo o por cuenta propia en actividades como la zafra de la caña de azúcar, la cosecha del algodón, la recolección de la castaña. Los campesinos indígenas sin tierra que se desempeñan como jornaleros (venta de fuerza de trabajo) o acceden al trabajo de la tierra a través del arriendo o alquiler, “al partir” o “waqui” y otras formas.

Otros actores relevantes son los transportistas, comerciantes e intermediarios que tienen sus propias particularidades en función de las diferentes ecoregiones en las que actúan. En el caso del altiplano y valles destacan los actores ligados a los sistemas feriales y cadenas de intermediación que van desde los “rescatiris” pasando por los transportistas, comerciantes mayoristas y minoristas que atraviesan desde la red ferial, pasando por los mercados locales hasta los mercados de abasto de las grandes ciudades para llegar a los consumidores finales. La magnitud, complejidad y características de esta dinámica se ha amplificado, desde las políticas de ajuste, con un crecimiento de lo que se conoce como una parte importante del llamado sector informal de la economía, especialmente en el ámbito del comercio rural-urbano y donde las mujeres juegan un papel importante en la composición del sector. Se trata de tejidos sociales y redes comerciales con alta incidencia en la generación de empleo e ingresos. En el caso del oriente, estas lógicas tienen sus propias características, en función al tipo de producto y donde cada cadena productiva tiene sus propias particularidades en los procesos de acopio, transporte, transformación y comercialización de productos. Existen, a partir de las cadenas priorizadas a nivel nacional, por las Prefecturas, las Fundaciones para el Desarrollo Tecnológico y los Gobiernos Municipales, en su caso, diversos estudios que caracterizan los diferentes eslabones de las cadenas (quinua, castaña, textiles, cuero, madera, frutas, uvas, vinos y singanis, etc.).

Los/as vecinos/as de los centros poblados del área rural juegan un rol importante, generalmente ligados a distintas áreas de servicio (comercio, restaurantes, etc.) y también, en algunos casos, a actividades agropecuarias. En la zona andina, destaca en los últimos años el papel de los/as residentes que desde las ciudades o lugares de residencia mantienen nexos y relaciones con sus comunidades de origen (en algunos casos continúan sus actividades agropecuarias a cargo o cuidado de familiares o terceros, retornan a la comunidad o pueblo en las festividades patronales, en otros se encargan de los trámites y gestiones de la comunidad y sus miembros en las ciudades, entre diversas formas de relación y vinculación, incluidas la prestación de cargos o servicios a la comunidad).

3.3.4 Importancia y dinámica económica de los PPR

La pobreza en el sector rural afecta fundamentalmente a los/as PPR que son fundamentalmente campesinos/as indígenas. Sin embargo y de manera paradójica a su situación de pobreza, juegan un importante papel en la economía nacional, aunque el mismo no está sistematizado ni registrado en las cuentas nacionales, indicadores macroeconómicos y en la información estadística oficial.

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística (INE), la PEA rural del país, se dedica en un 80% principalmente a las actividades agropecuarias (INE, 2005). La mayor parte de esta población corresponde a unidades familiares de producción conformadas por campesinos e indígenas (República de Bolivia 2006: 128). El sector agropecuario en el país tiene una participación en el Producto Interno Bruto (PIB) nacional de alrededor del 15%. Absorbe al 40% de la PEA a nivel nacional. En esta participación es importante la contribución de los PPR. Una estimación que permite cierta aproximación a la generación de empleo, nos indica que las unidades familiares de pequeños productores (400 mil) involucran, de manera directa o indirecta, a por lo menos 2 millones de personas en la actividad agropecuaria, es decir, a más del 20% de la población.

Además de la importancia y contribución de los PPR respecto al empleo e ingresos, son un factor decisivo en la generación de la base alimentaria nacional. La oferta interna de alimentos procede fundamentalmente de los PPR. Este aspecto muestra el destacado peso que tienen los pequeños productores en el escenario/la economía nacional. Abastecen los principales productos de la canasta familiar de la población urbana a precios baratos y en condiciones, si bien no óptimas, que garantizan oportunidad y, en alguna medida, la calidad. Existe una permanente transferencia de valor de esta economía al resto de la sociedad, produciendo un intercambio desigual de precios y valores. Sin embargo, de manera paradójica, la capacidad de acceso, uso y aprovechamiento de los recursos productivos por parte de los pequeños productores de base campesina/indígena es una de sus limitantes principales.

Los últimos años, especialmente por la política de fronteras abiertas establecidas con el modelo desde 1985 y el propio contrabando, el peso de la producción campesina ha disminuido. 'Entre 1970 y 1997, la participación de los pequeños productores (aquellos con unidades menores a las 20 Has.) se ha reducido del 73.2% al 57.8% en el total de la producción agropecuaria' (Crespo 2000: 33). Se observa al mismo tiempo una creciente inserción de los productores campesinos a las cadenas productivas de la agroindustria indicando su mayor subordinación a la lógica del mercado.

La emergencia de actores económicos del área rural, especialmente desde el período del ajuste, ha dado lugar a formas de organización – como las denominadas Organizaciones Económicas Campesinas, OECA– muchas de ellas con fuerte soporte de la CI y de ONGs, que se han insertado en las dinámicas económicas del mercado interno y externo a través de los procesos de producción, procesamiento/ transformación y comercialización, ya sea de manera directa en todos los eslabones de la cadena o en alianza con comercializadores y exportadores.

Los ingresos de los pequeños productores campesinos/indígenas, por lo general, no dependen exclusivamente de su actividad agropecuaria, sino que desarrollan diversas estrategias de vida que incluyen la migración temporal (o definitiva de algunos miembros de la unidad familiar) para desarrollar distintas actividades en el mercado de trabajo, ya sea en las regiones más dinámicas del país o en el exterior del país (Argentina, Brasil, Chile o, en años recientes, España). Los últimos años se ha intensificado, especialmente en Altiplano y Valles, el flujo de emigración, manteniéndose en las comunidades rurales solamente las personas adultas, ancianos/as y niños/as.

La nueva ruralidad implica una intensa dinámica de relaciones entre lo rural y urbano. Los pequeños productores tienen otros ingresos, además de los agropecuarios para su reproducción social. Se estima, en promedio, que el ingreso monetario de estas unidades proviene y depende entre 30% a 50% de las actividades agropecuarias, mientras que el resto se complementa con otras actividades extraprediales, como la construcción, el transporte y la venta de fuerza de trabajo en la agroindustria (especialmente varones), así como en comercio, servicios y artesanías (principalmente mujeres). Las remesas provenientes de los emigrantes, en ciertos lugares del país como Altiplano, Valles y algunas regiones de Santa Cruz, presentan un flujo y peso cada vez más considerables, aunque aún no se tienen estimaciones por regiones al respecto.

Otra realidad a la que se asiste en varias zonas del país es la relativa a la feminización de la agricultura, donde las mujeres asumen las responsabilidades económico-productivas agropecuarias, mientras los esposos y varones de la familia están ausentes y abocados a actividades extraprediales. Con la migración ya sea temporal o definitiva de uno o varios de sus miembros, el uso de la mano de obra de la mujer crece en intensidad y carga horaria. De cada tres emigrantes dos son hombres, esta alta migración en los varones deja a las mujeres con la responsabilidad del trabajo agropecuario. Las mujeres entre los 15 y 50 años de edad ejercen el 75% de la fuerza de trabajo en labores productivas campesinas (Eyzaquirre 2005: 47-48).

Los PPR tienen una larga tradición organizativa a partir de las propias unidades familiares articuladas a la comunidad, capitania o colonia, de acuerdo a cada realidad sociocultural, que pasa por niveles regionales, intermedios hasta el nivel nacional donde se cuenta con las principales representaciones de los pueblos indígenas y comunidades campesinas. En el nivel nacional se tiene a la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia, el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyu, la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia “Bartolina Sisa” y el Movimiento Sin Tierra, entre otras.

En el ámbito económico, especialmente desde los setenta, se cuenta con una amplia gama de las denominadas OECAs que, actualmente,

convergen en dos gremios de importancia nacional: la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia (CIOEC), por un lado, que agrupa a 600 OECA con alrededor de 100 mil familias que se desempeñan en diferentes rubros como quinua, café, cacao, castaña, trigo, leche, papa, frutas, ganadería (camélida, ovina, caprina, bovina) y artesanía y, por otro, la Asociación de Productores Ecológicos de Bolivia (AOPEB) que además incluye a comercializadores ecológicos y reúne a 56 afiliadas, entre empresas (8), ONGs (8) y OECA (40), con alrededor de 30 mil productores/as (siete mil certificados como ecológicos) que comparten identidad de valores y prácticas ecológicas (Birbuet 2007).

Las organizaciones afiliadas a estos gremios tienen una participación directa y activa en diversas cadenas productivas. Destacan los productores de quinua, que también procesan, comercializan y exportan; los productores, comercializadores y exportadores de cacao; los productores de cafés especiales y orgánicos que también procesan y exportan; los castañeros que recolectan, procesan y exportan. Estas organizaciones están relacionadas con mercados orgánicos, solidarios y de comercio justo y, también, con mercados convencionales. La dinámica económica que generan, además de su aporte en empleo/ ingresos y en la provisión de alimentos para la canasta familiar, es destacable en cuanto a la creación de divisas (Peres Arenas y Villavicencio 2006). Los mercados Europeos y de Estados Unidos son los de mayor importancia para los productos ecológicos bolivianos. Los principales rubros de exportación son: quinua, café, cacao, castaña, amaranto, frijol.

3.4. Estructura de la tenencia de la tierra y pobreza rural

En la década de los 70, del siglo XX, la Reforma Agraria fue abandonada y las dictaduras militares se destacaron por la distribución gratuita y arbitraria de tierras, especialmente en el oriente, para pagar apoyos y lealtades políticas, como el caso de las 100 mil hectáreas de tierras apropiadas por el entonces Ministro de Educación (Urioste 2003: 31-32). La estructura de la tenencia de la tierra históricamente ha sido un factor determinante para la pobreza rural. Mejorar las condiciones de vida de la población campesina indígena significa un mayor y mejor nivel de acceso a la tierra y a los recursos naturales. Los PPR tienen limitado acceso a recursos (tierra, agua, capital, tecnología) y, como pueblos indígenas, han sido sometidos a una larga historia de inequidad desde la colonia hasta nuestros días. Se estima que el 90% de los propietarios agrícolas poseen el 11% de las tierras dotadas y el restante 10% tiene para sí el 89% de las tierras.

Como señala Alcides Vadillo (ex Director del INRA), la conflictividad agraria de los últimos años, principalmente desde el 2000, tiene correspondencia con el mayor protagonismo que asumen los sectores indígenas y campesinos en el país y tiene como base causas estructurales no resueltas tales como: “La exclusión social y los niveles de pobreza de amplios sectores de la población rural, principalmente, de la parte andina del país, que se traduce en una migración permanente, desordenada y -en momentos- desesperada de búsqueda de tierras; la excesiva fragmentación de las tierras, en el altiplano y los valles y el alarmante desempleo que se generó a partir de la privatización de las empresas estatales, fundamentalmente a partir de la crisis económica de 1998; la distribución de tierras rurales en base a influencias políticas, relaciones familiares, fraude procesal y corrupción en general, en la obtención del derecho de propiedad; la ineficiencia y pérdida de la credibilidad institu-

cional generada por la Ley 1715: el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), el Tribunal Agrario Nacional y la Superintendencia Agraria; y la ausencia de voluntad y de políticas de distribución de tierras, llevaron al convencimiento, de importantes sectores sociales, que el único camino para tener tierras sería tomándolas ellos mismos.” (Vadillo 2007).

El territorio indígena es una de las más importantes reivindicaciones y conquistas del movimiento indígena boliviano. Las diferentes movilizaciones indígenas han logrado consagrar este derecho en la Constitución Política del Estado (CPE) (República de Bolivia). El Art. 171 reconoce, respeta y protege los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas, especialmente los relativos a sus TCO, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones. Sin embargo, estos derechos no pueden ser ejercidos plenamente debido a la falta de voluntad política de las autoridades y, fundamentalmente, por los intereses de grupos históricamente hegemónicos de la sociedad boliviana sobre la propiedad de la tierra, lo que ha venido a configurar un ‘neolatifundismo’ en la tierras bajas.

Con la promulgación de la LPP en 1994 y el proceso de municipalización, el Estado llega –como nunca antes– a todos los confines del territorio nacional. Este proceso es inevitablemente acompañado por uno de “modernización”, lo que implica una tendencia hacia el control/homogeneización de la sociedad. Sin embargo, los pueblos indígenas y comunidades campesinas se han apropiado del proceso y a través de su participación política y social han nombrado a sus autoridades y conformado los espacios de poder local (consejos municipales, ejecutivo municipal, comités de vigilancia) y, en algunos casos, conformado distritos y municipios indígenas. Este proceso ha contribuido a una reafirmación de las diversas identidades y la vigencia/ recreación de sus usos y costumbres, en el marco del propio espíritu de la LPP. Los últimos años, los movimientos indígenas han logrado importantes espacios de reconocimiento a sus demandas sociales, territoriales y ejercicio de derechos. El carácter multiétnico y pluricultural establecido en el Art. 1 de la CPE; el reconocimiento de sus organizaciones naturales (mediante personería jurídica) en el ámbito de la LPP y de las TCOs en la Ley INRA; el establecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en el contexto de la Ley de Reforma Educativa de 1994, y la creación de una cartera de Estado (Ministerio/Viceministerio) con competencias en los temas indígenas y campesinos, son muestras de los avances y logros obtenidos por las luchas y movilizaciones de los pueblos y comunidades campesinas e indígenas.

La visión y estrategia de los movimientos indígenas en Bolivia se enmarca y construye en el contexto de la democracia y la defensa y ejercicio de derechos. A pesar de que prevalecen aún altos grados de exclusión social en el Estado y sociedad bolivianos, la apuesta y el desafío del movimiento indígena, principalmente en el ámbito de la AC, es validar y aplicar en la realidad/cotidianidad el carácter multiétnico y pluricultural consagrado en la CPE, así como garantizar la defensa y manejo racional de los recursos naturales para beneficio de los bolivianos.

3.4.1 La ley INRA

La Ley INRA de 1996 buscaba resolver la inequitativa distribución de tierras a comunidades campesinas e indígenas y la concentración de tierras en pocas manos; pero se orientó en gran medida principalmente a legalizar la propiedad de la tierra de empresarios, quienes demandaban

la seguridad jurídica de sus derechos de propiedad. La Ley INRA se ha implementado durante los últimos 10 años, período de tiempo en el que pretendía lograr el total saneamiento de tierras. La Ley ha concluido el 18 de Octubre de 2006. La superficie total a sanear era de alrededor de 107 millones de has. En los 10 años, del total de tierras a sanear, los resultados alcanzados han sido poco alentadores: titulaciones logradas cerca del 11%; tierras por titular un 18%; tierras en proceso de saneamiento un 15%. La mayor parte de las tierras, el 57%, no se han podido sanear (Rojas 2006). Un avance, en los últimos años es el relativo a la equidad de género. Aunque aún insuficiente, los títulos se consignan de manera mixta, a nombre de la mujer y el varón de la familia y también a nombre de las mujeres, especialmente cuando ejercen la jefatura del hogar o son herederas de tierra.

Entre los aspectos positivos de la Ley se pueden señalar que impone un límite a la concentración de la tierra en manos de pocas personas o de grandes propiedades y ha mejorado parcialmente la administración del recurso de la tierra, ha detenido el proceso indiscriminado de entrega de tierras, establece un sistema de adjudicación mediante pago por concurso público y fija causas y procedimientos para la reversión de tierras. En un país donde era posible adquirir gratuitamente grandes extensiones de tierras, estas medidas revisten importancia. Desde 1996, se tiene continuidad con la política de tierras y de dotación. El reconocimiento de las TCO y los DESC de los pueblos indígenas, de acuerdo al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, es considerado como otro de los logros que recoge la Ley, en el marco de las demandas y la deuda histórica con los pueblos y comunidades indígenas.

Los aspectos negativos, se refieren a que el proceso ha sido muy costoso, con bajos resultados y que posterga la distribución equitativa de la tierra, al seguir manteniendo el neolatifundismo improductivo que se resiste a la expropiación y a la redistribución de tierras. Sólo una pequeña fracción de la tierra que es propiedad de medianos y grandes propietarios, es utilizada para el fin oficialmente asignado. Una buena parte de los propietarios mantienen la tierra sin explotarla, dejando que se valore con el tiempo, es decir, con fines especulativos. La terciarización a empresas para las labores de saneamiento ha sido seriamente cuestionado, por sus altos costos, el favoritismo con “terceros” (sectores medianos y grandes) en las TCOs, procesos demasiado lentos y limitados resultados.

3.4.2 La ley de reconducción comunitaria

El Presidente Evo Morales en su propuesta de la Revolución Agraria, afirma que su Gobierno hará cumplir las leyes sobre tierras, completará el saneamiento y titulación, revertirá los latifundios improductivos y redistribuirá las tierras a los campesinos e indígenas que no la poseen. El INRA en los “Lineamientos del Plan Nacional de Saneamiento y Distribución de Tierras” (2007) se propone la meta de titular 105,3 millones de hectáreas hasta el 2013, es decir, culminar con el proceso de saneamiento y titulación en siete años.

La Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, ha sido promulgada el 28 de octubre de 2006. En la nueva Ley se precisa el cumplimiento de la Función Económica Social (FES) de la tierra en materia agraria. Regula los procesos de redistribución de las tierras y busca corregir y agilizar el proceso de saneamiento de la propiedad agraria. Incorpora a las modalidades ya existentes el “Saneamiento Sin Más Trámite” y el “Saneamiento Interno”. La Ley N° 3545, es una

modificación y continuidad de la Ley INRA N° 1715 que, además, ajusta la dotación de TCO; amplía las competencias de la Comisión Agraria Nacional (CAN) y las atribuciones de la Judicatura Agraria y busca ejercer un Control Social sobre el saneamiento, reversión, expropiación, dotación y adjudicación.

Los cambios propuestos afectarán especialmente las dotaciones de grandes extensiones de tenencia en las tierras bajas y el Estado tendrá la potestad de expropiar y revertir aquellas tierras que no cumplan una FES. La Ley INRA establece que la causa de reversión de las tierras al Estado es el abandono de la propiedad agraria y/o la falta de pago del impuesto a la tierra por dos gestiones consecutivas. Sin embargo, el impuesto a la tierra no es suficiente para reclamar el derecho propietario si la tierra no es trabajada o cumple la FES sea total o parcialmente.

Acelerar el saneamiento y bajar sus costos, dotar tierras a las comunidades indígenas y campesinas, son los temas centrales de la nueva política agraria que incluye expropiación y reversión, además de llevar una distribución más participativa. El procedimiento de saneamiento Sin Más Trámite para pequeños propietarios y propietarios comunitarios, busca beneficiar a los que tienen título y a los que están en trámite. La simplificación de los recursos administrativos en la fase jurisdiccional del proceso de titulación, pretende evitar los innecesarios procesos administrativos ante el Tribunal Agrario Nacional (TAN).

La Ley 3545, es parte de las estrategias para implementar el PND. Entre los aspectos a destacar de la Ley modificatoria de la Ley INRA están que esta: i) precisa con mayor claridad el concepto de la FES, aspecto que facilitará el saneamiento; ii) amplía la participación y competencias de los actores sociales y productivos en la CAN y las Comisiones Agrarias Departamentales, aspecto que permitiría encontrar mayor consenso en las políticas de tierras; iii) reduce los tiempos del saneamiento y acorta los plazos para presentar recursos contencioso-administrativos al TAN y evita recursos innecesarios ante el TAN; iv) establece la reversión de tierras como una finalidad del saneamiento y que ésta procede por incumplimiento de la FES; v) define que la revisión de la FES se realice cada dos años y que las tierras expropiadas pueden ser dotadas exclusivamente a pueblos y comunidades indígenas y originarias. De igual manera, determina la exclusividad de la dotación de las tierras fiscales a favor de pueblos y comunidades indígenas y que las comunidades beneficiadas contarán con el apoyo técnico y económico del Estado; vi) establece la expropiación de la pequeña propiedad por incumplimiento de la Función Social y la dotación de la tierra expropiada a favor de la organización; vii) da competencias a la Superintendencia Agraria para denunciar la reversión y amplía competencias al TAN para conocer recursos sobre materias forestal y de aguas (crea la tercera sala para este fin); viii) establece que la dotación de tierras debe realizarse de acuerdo a los planes de uso del suelo; ix) señala que los procesos agrarios en trámite, es decir no titulados pero con sentencia ejecutoriada, son válidos si cuentan con antecedentes registrados en el INRA. También estipula que los títulos ejecutoriales son válidos sólo si cuentan con antecedentes en los registros del INRA; y x) define la obligatoriedad de notificar a los pueblos y comunidades indígenas en procesos judiciales y recursos administrativos que puedan afectar sus derechos (Balderrama 2007b: 5 y ss.).

El Gobierno promulgó el 2 de Agosto de 2007, el Decreto Reglamentario de la Ley 3545. El saneamiento se realizará considerando prioridades: las áreas fiscales y las de mayor conflicto. Para la aplicación de la

Ley y Decreto Reglamentario, el INRA pasará a tener de los actuales 800 empleados unos 1500, los mismos que serán capacitados para enfrentar el desafío del saneamiento y titulación. El proceso requerirá \$US 97 millones para sanear 55 millones de hectáreas de los cuales el BID ofreció \$US 18 millones. (El Deber 2007).

3.5. Acceso a bienes y servicios en el área rural

3.5.1 Organizaciones no gubernamentales y servicios de asistencia técnica

En la década de los setenta y ochenta, las ONGs en el área rural jugaron un importante papel de apoyo a las organizaciones campesinas. En una primera fase contribuyeron, a través de la capacitación y promoción, al desarrollo de la organización campesina que desembocó en la constitución en 1979 de la CSUTCB. Las labores de defensa de las libertades democráticas y de los derechos humanos fueron elementos importantes de la agenda, en un marco de regímenes autoritarios y dictaduras militares. La contribución de las ONGs al desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones sociales, inicialmente campesinas y sindicales y, luego, indígenas y originarias como el caso de la CIDOB, ha sido de importancia en el proceso de “empoderamiento” y de acompañamiento en sus demandas, derechos y reivindicaciones históricas. Con la sequía de los años 1982–83, varias ONGs, especialmente agrupadas en redes, como los casos de UNITAS y la Asociación de Instituciones de Promoción y Educación, irrumpieron en el apoyo a las comunidades y asociaciones de productores en los aspectos económico-productivos. Surgieron programas orientados a la recuperación de las bases productivas y a labores de asistencia técnica.

Frente a la debilidad estatal y la crisis de las instituciones públicas se desarrollaron las ONGs en el ámbito rural del país. En muchas regiones rurales, antes de la Ley de Participación Popular, la ausencia de la institucionalidad estatal era notable y este vacío era cubierto por las iglesias y las ONGs. Si bien a partir de esta Ley la presencia del Estado y del mercado se amplió al conjunto del territorio nacional, especialmente con la municipalización, la descentralización de la inversión pública y la responsabilidad de la gestión pública en los gobiernos municipales, también con el proceso de “liberalización”, se amplió la presencia de instituciones privadas, especialmente ONGs en el área rural. El crecimiento y proliferación de ONGs tiene correspondencia con el período del ajuste y de las reformas estructurales.

La percepción recogida en las entrevistas realizadas para este trabajo es que actualmente, la oferta privada de asistencia técnica rural, especialmente provista por ONGs es variada y caracterizada por la dispersión, duplicación de esfuerzos y poca continuidad de sus programas y proyectos. Un estudio relativo al denominado fortalecimiento institucional municipal, puede ser comparable con lo que acontece con los servicios de apoyo y asistencia técnica en el sector agropecuario rural en el país, en el que se da cuenta que los importantes montos de financiamiento efectuados, especialmente provenientes de la CI, en 30 municipios estudiados no dieron los resultados esperados en la creación de capacidades institucionales y mejoramiento de la gestión municipal (Aguilar 2002). Las principales observaciones a cerca de las ONGs se refieren a: la limitada acción de su intervención, por lo general de carácter piloto y experimental sin perspectivas de amplificarse a propuestas mayores y de más alcance; las bajas probabilidades de su sostenibilidad, especialmente financiera, por su dependencia del financiamiento externo; cierta resist-

encia a coordinar o relacionarse con las instancias públicas y estatales; frágil desarrollo institucional y de recursos humanos, por su enfoque por proyecto y financiamiento de corto plazo. También se observa que, en general, sus acciones no logran efectos e impactos importantes con la población rural, debido a sus limitados alcances y a sus procesos de corto plazo.

Se considera que existe una amplia oferta de servicios de las ONGs en el área rural que no necesariamente tiene correspondencia con la demanda de las comunidades y de los pequeños productores campesinos e indígenas. Por lo general, las coberturas de acción de las ONGs son limitadas a determinadas comunidades y no a todas las familias de una comunidad. La mayor parte de la oferta de servicios de capacitación y asistencia técnica en el área rural no es necesariamente especializada y, más bien, forma parte de una diversidad de esfuerzos, con bajos niveles de articulación entre los diferentes oferentes de servicios y proyectos de desarrollo. Ciertamente que, en el caso boliviano, existen factores estructurales en el área rural que dificultan la presencia de entidades especializadas, como pueden ser: financiamiento, tamaño, distancia y dispersión geográfica de las unidades demandantes, diversidad de necesidades asociadas a la variedad de pisos ecológicos, entre otros.

Los últimos años el accionar de las ONGs ha sido interpelado y cuestionado especialmente por las organizaciones sociales al considerar que los recursos que administran vienen a nombre de los pobres y no han logrado resultados efectivos en sus acciones ni realizan una rendición de cuentas al respecto. También en el actual Gobierno, a pesar de que cuenta con varias autoridades provenientes de las ONGs, existe una actitud de recelo hacia las mismas.

Sin embargo, el mundo de las ONG es diverso y heterogéneo y no a “todas se les puede meter en la misma bolsa”. Hay importantes experiencias desplegadas en ámbitos regionales y locales donde sus contribuciones son apropiadas por las familias y comunidades campesinas e indígenas y/o cuentan con potencial para incidir en las políticas públicas, especialmente para enfrentar la pobreza y mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres, especialmente del campo y de las áreas peri urbanas. Varias de estas experiencias tienen condiciones para alimentar la política pública del sector y amplificarse a coberturas más amplias. Sin embargo, aún en el ámbito del actual Gobierno no se considera a estas entidades como posibles y potenciales aliadas para revertir la pobreza y dinamizar las potencialidades existentes en el marco del desarrollo rural.

3.5.2 La cooperación internacional

Bolivia ha sido, desde la aplicación del ajuste en 1985 y la ejecución de las reformas en la década de los noventa, uno de los países de América Latina considerado de concentración (prioridad) por varios donantes bilaterales y como “país piloto” en el caso de los organismos multilaterales. Se estima que en promedio durante el período 1990–2001 alrededor del 49% de la inversión pública total dependía de créditos concesionales (35%) y donaciones (14%), correspondiendo a un monto cercano al 4% del PIB. También la EBRP se inscribió en el marco de la agenda y de las condicionalidades de la CI, sin la suficiente apropiación (ownership) por parte de los actores locales y gobiernos. Salvo algunos intentos como en la Estrategia de Asistencia al País 2004/2005 del BM, aún no se ha realizado en la cooperación multilateral y bilateral un profundo balance crítico del proceso del ajuste, reformas estructurales y estrategia

de reducción de la pobreza en el caso boliviano, así como de los resultados alcanzados y las lecciones aprendidas. Con el cambio de Gobierno en enero 2006, en Bolivia las condiciones y perspectivas son diferentes.

Actualmente, con el propósito de establecer puentes entre donantes y el Gobierno, se ha creado en febrero de 2007, el Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia (GruS), conformado por las agencias bilaterales de los países miembros de la UE, Japón, EEUU, Canadá, Suiza y todos los Organismos Internacionales con Representación en el país. Este grupo trata de apoyar, en el marco de la Declaración de París, el liderazgo del Gobierno de Bolivia en la coordinación y armonización de la CI para mejorar la efectividad y el alineamiento de ésta en el cumplimiento de los objetivos del PND y de los ODM, facilitando la interlocución y coordinación con la CI en el país.

En el ámbito del desarrollo rural, a pesar de los avances y esfuerzos de coordinación entre los donantes y una distribución geográfica de las zonas de intervención, la CI continúa con dispersión y con bajos niveles de articulación, integración y complementariedad. Los multilaterales como el BM apoyan los Programas de Alianzas Estratégicas Rurales entre productores rurales y empresas, la continuidad del PDCR y están en perspectivas de apoyar la propuesta del Gobierno de comunidades en acción. El BID compromete recursos para las comunidades en acción y el apoyo al INRA para labores de saneamiento y titulación y un conjunto de proyectos de apoyo a los pequeños productores y sus organizaciones de manera directa y a través de su programa del Fondo Multilateral de Inversiones. La Corporación Andina de Fomento impulsa proyectos de apoyo a iniciativas económico productivas y de emprendedurismo, además de servicios financieros. A su vez la UE continúa con la experiencia del PASA.

En el caso de los bilaterales, todos coinciden con el objetivo central de luchar contra la pobreza. Avanzan en la aplicación del enfoque sectorial, apoyo presupuestario y mecanismos de cofinanciamiento y canasta de fondos. Asumen la Declaración de París y buscan impulsar la armonización, alineamiento y apropiación, “bajo el liderazgo del Gobierno boliviano”. Trabajan, por lo general, en los tres niveles: i) a nivel territorial, con los gobiernos municipales, ii) en el ámbito nacional con el Ministerio cabeza del sector, con políticas públicas y iii) recientemente con las prefecturas.

Las apreciaciones recogidas de algunos funcionarios de la CI en Bolivia, coinciden en señalar que: es un avance por parte del Gobierno contar, desde un inicio con un Plan (PND) que a diferencia de los otros gobiernos, éstos se elaboraban a medio camino o al final de la gestión; existen condiciones para enfrentar la pobreza y la inequidad por el carácter del Gobierno con un Presidente indígena a la cabeza; al inicio, el Gobierno fue visto con mucha simpatía por parte de la CI, especialmente por los cambios anunciados; sin embargo, la misma fue revirtiéndose por las actitudes de rechazo de funcionarios de gobierno hacia la CI y la preferencia y discriminación con respecto a la cooperación Cubana y, particularmente, Venezolana.

Se afirma que si bien se tiene el PND, existen muchas visiones en el gobierno y sectores, sin capacidad de articular propuestas. Falta operatividad del PND y liderazgo en los sectores. Hace falta interlocución y, en gran parte, los funcionarios están ocupados en los temas políticos y coyunturales. No hay contrapartes para la CI en los Ministerios y se percibe débil al Ministerio de Planificación y Desarrollo. Todos coinciden en señalar que ha bajado significativamente la capacidad de gestión,

aspecto que es contradictorio con la disponibilidad de recursos que se tienen en el país y en la propia CI.

3.5.3 Servicios financieros rurales

El sistema financiero, regulado por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, está conformado por: 10 bancos comerciales; 8 Instituciones de Microfinanzas (IMFs); 23 Cooperativas de Ahorro y Crédito Abiertas y 9 Mutuales de Ahorro y Crédito. En las no reguladas, están las ONGs financieras, autodenominadas Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD), agrupadas en el gremio de la Asociación de Instituciones Financieras para el Desarrollo Rural (FINRURAL).

La banca comercial tradicional de tipo corporativo tiene una mínima llegada a las MyPEs y a los PPR. Esta banca, en el área rural, apoya a los medianos y grandes productores del sector agropecuario. Al final de 2006, los créditos a este sector representaron solamente a un 8% del total de la cartera de créditos (SBEF 2007). Las IMFs se encuentran agremiadas en la Asociación de Instituciones Financieras Especializadas en Microfinanzas (ASOFIN). El peso de la cartera rural y el porcentaje de clientes rurales solamente llegó al 18% del total. La cartera por actividad económica, para la producción agropecuaria sólo representa un 5% del total, resaltando el apoyo a actividades más bien de servicios y comercio (73%) (Peres Arenas, Campero y Antezana 2007).

Las principales IFD u ONGs Financieras son 13, afiliadas a la FINRURAL fundada en 1993. No están habilitadas para captar ahorros del público. Dependen de recursos especialmente de la entidad estatal Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero, de organizaciones privadas y de fondos de financiamiento solidarios para sostener el crecimiento de sus carteras. La mayor parte de las oficinas de las entidades de FINRURAL se encuentran en el área rural. En un 54% su cartera se destina al área rural y el 40% de sus clientes son rurales. La cartera destinada al sector agropecuario fue de \$US 25 millones, dirigidos a PPR, equivalente al 22% del total de la cartera del gremio (Ibidem.).

De las tres fuentes señaladas, alrededor de \$US 380 millones se destinaron al área rural, representando solamente el 12% de la cartera total colocada por las mismas. Esto significa que para el conjunto del sistema financiero, el área rural no es significativa en cuanto a sus colocaciones. Sin embargo, destaca que la cartera de las entidades de microfinanzas (IMFs y ONG) llegó en el 2006 a \$US 800 millones, alrededor del 25% de la cartera total del sistema financiero, sin considerar las cooperativas y mutuales. De este total, cerca al 35% correspondió al sector rural.

De acuerdo al PND y al objetivo de impulsar el SINAFID, que facilita el acceso financiero de las organizaciones económicas y sociales del campo y la ciudad, se ha creado el BDP que busca “financiar el desarrollo productivo y rural, de sectores y regiones excluidas como consecuencia del limitado acceso y políticas de crédito conservadoras del actual mercado financiero, que ha significado ampliar las brechas de inequidad y pobreza, concentrando el capital y mercado” (República de Bolivia 2006: 95). El BDP canalizará los recursos a través de entidades privadas del sector para “financiar inversiones de largo plazo, privilegiando la producción agropecuaria, además la micro, pequeña y mediana empresa rural y urbana. Asimismo, se pretende llegar con inversión en infraestructura productiva y social, a los niveles municipales, regionales y departamentales que apoyen al proceso productivo, con un énfasis en la inversión social” (Ibidem.: 96).

El BDP se dirigirá “principalmente hacia la unidad económica campesina agropecuaria, la micro y pequeña empresa para su patrimonialización comunitaria, fortaleciendo la homogenización tecnológica de los diferentes sectores, redes, cadenas y complejos productivos con infraestructura productiva y social... proporcionando mecanismos e instrumentos diferenciados y especializados” (Ibidem.). El BDP se orienta a privilegiar el financiamiento para capital de inversiones (maquinaria, equipos, infraestructura productiva, tecnología para producción limpia), diversificar instrumentos financieros como: crédito, financiamiento de patrimonialización, cobertura de riesgos y capital semilla, arrendamiento financiero, warrant y factoraje y, mejorar las condiciones para conseguir fondos para entidades financieras solidarias. Para los productores rurales, se bajaría la tasa de interés.

Si bien existe un importante avance en los servicios financieros rurales, los últimos 15 años en el país, se evidencia que estos aún son insuficientes para atender los requerimientos de la población rural, especialmente para desarrollar actividades económicas productivas. Se puede concluir que en Bolivia, a pesar del éxito de las microfinanzas en términos de la cobertura alcanzada en el número de clientes atendidos y en los montos de las carteras, todavía persiste un rezago en los procesos de profundización financiera y de asistencia técnica hacia áreas rurales y, particularmente, la destinada a pequeños productores agrícolas. Los productos financieros de las microfinancieras no están lo suficientemente diversificados para atender los requerimientos de los PPR, las condiciones de los créditos (garantías, montos, plazos, costos) dificultan un mayor acceso a los servicios financieros, aspecto que restringen las posibilidades de dinamizar las iniciativas productivas.

3.5.4 Infraestructura rural

Comparativamente, la inversión pública, en su distribución sectorial desde el período del ajuste y de las reformas, asumió como áreas de prioridad la infraestructura y la inversión social en comparación a la inversión en los sectores productivos. Esta decisión ciertamente es coherente con el enfoque de entonces que consideraba que el Estado debía crear las condiciones necesarias (infraestructura) para el desarrollo e impulso de la iniciativa privada que, a través de la lógica del mercado, dinamizaría la actividad productiva y de servicios. En el área social era necesario paliar los efectos del ajuste y atender a la población con mayores carencias. Aquí jugaron un papel importante los mencionados fondos de desarrollo. En el ámbito rural han sido, fundamentalmente, los fondos de desarrollo, especialmente el FNDR y FPS, en coordinación con las prefecturas y municipios, que han ampliado y mejorado las condiciones de infraestructura vial, de riego, agua potable, electrificación rural y de apoyo a la producción.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, se considera que si bien no se ha resuelto de manera estructural el problema, se han logrado importantes avances en lo que se refiere a infraestructura rural. Si bien el grueso de la inversión en caminos estuvo orientado a la red fundamental, también las inversiones llegaron a los caminos secundarios y vecinales. Las comunidades y zonas rurales más alejadas de los centros urbanos son las más afectadas por la pobreza. Aquellas zonas donde existen limitaciones de infraestructura de caminos, transporte, electrificación y comunicaciones son las que presentan mayores índices de pobreza extrema.

3.5.5 Turismo Rural

El país cuenta con un importante potencial para el desarrollo del turismo sostenible y comunitario. Los últimos años se han realizado importantes, aunque insuficientes, avances al respecto, con estudios, políticas e intervenciones sobre diferentes sitios y circuitos turísticos. Un 80% de los ingresos percibidos por el turismo sería captado por los grandes operadores turísticos, un 15% por operadoras medianas y sólo un 5% por comunidades rurales y urbanas en las que se encuentran emprendimientos turísticos comunitarios. Ciertamente que el potencial turístico del país se encuentra altamente desaprovechado. Con la denominada industria sin chimenea que puede generar importantes empleos e ingresos, especialmente para las comunidades rurales y pueblos indígenas. El Plan marco de Turismo del actual Gobierno considera tres pilares para dinamizar el sector: turismo indígena y comunitario; desarrollo turístico sostenible desde una visión territorial y la promoción interna e internacional del turismo (Semanario La Época 2007).

3.6. Acceso a servicios sociales y bienes públicos en el área rural

3.6.1 Educación

Los problemas centrales de la educación en el país han dejado de ser el analfabetismo absoluto y la baja cobertura escolar y han sido reemplazados por la deserción, la repitencia y la baja calidad del servicio, particularmente en las áreas rurales y escuelas nocturnas (Instituto Prisma 2000: 25). Aunque ha habido avances en la disminución del analfabetismo, sin embargo, sigue siendo uno de los indicadores más altos de América Latina, afectando especialmente a las mujeres (19%) y al área rural (38%). Con la cooperación de los gobiernos de Cuba y Venezuela, el Gobierno impulsa el programa de alfabetización “Yo si puedo” que comprende la lectoescritura tanto en español como en idiomas nativos (aymará, quechua), especialmente en las zonas rurales. También el Gobierno implementa desde 2006 el Bono Juancito Pinto que consiste en el pago de Bs. 200 a la niñez en edad escolar para la compra de materiales escolares y estimular los niveles de escolaridad y asistencia escolar.

3.6.2 Salud y saneamiento básico

En el ámbito de la salud también se evidencian mejorías producto de las reformas estructurales en el país. Aunque la problemática, al igual que en el sector de educación, tiene connotaciones estructurales y los niveles de cobertura y acceso, principalmente hacia las áreas rurales y población indígena, están lejos de ser satisfactorios. El Gobierno de Evo Morales ha formulado el Plan Nacional del Sector Salud con los objetivos de eliminar la exclusión social en salud a través del seguro universal de salud y el Sistema Único de Salud de acuerdo a la naturaleza multiétnica y pluricultural del país, y recuperar la soberanía sanitaria y rol rector del Ministerio de Salud sobre todo el Sistema Sanitario Nacional, entre otros (www.sns.gov.bo 2007). El programa Desnutrición Cero forma parte del PND. Tiene el objetivo de reducir a cero la desnutrición en niños/as menores de cinco años y reducir de 78 a 40% la anemia en niños/as de seis a 26 meses, entre otros. Da prioridad a las regiones con escasos recursos (La Prensa 2007).

Respecto a las políticas sobre la pobreza, en este rubro se ha dado un avance importante, especialmente en el acceso de la población a los servicios básicos de agua y saneamiento, tanto por las acciones mencionadas de los fondos de desarrollo como gracias a las oportunidades abier-

tas con la aplicación de la Ley de Participación Popular, desde 1994 y su incidencia en la descentralización de los recursos públicos hacia los niveles locales (Instituto Prisma 2000: 26).

3.7. Principales resultados e impactos de las políticas públicas de lucha contra la pobreza rural

3.7.1 Resultados e impactos de las políticas públicas antes de 2006

Como se aprecia del análisis anterior el ciclo del modelo instaurado desde 1985 en el país se agotó y en 2005 se inicia uno nuevo. Hoy se asiste a un nuevo escenario en el que se trata de recuperar el rol del Estado y reasumir el control de los sectores estratégicos para lograr el ansiado cambio de la matriz productiva del país, es decir, pasar de un patrón primario exportador hacia una nueva propuesta de desarrollo. En este momento de inflexión en que se encuentra el país, existe el riesgo de caer, nuevamente, en un proceso pendular de retorno a la primacía del Estado sin considerar las dinámicas propias de la sociedad y del mercado, tanto en sus esferas locales, regionales, nacionales como en la inserción del país en un mundo globalizado.

No hay una evaluación integral hecha a profundidad sobre lo que ha significado el proceso de aplicación de las reformas en el caso boliviano, sus costos y resultados alcanzados. Sin embargo, estudios específicos y más sectoriales coinciden en señalar que los resultados al final del día no han cubierto las expectativas inicialmente previstas sobre todo de reducción de la pobreza y que, al contrario, se han ampliado las brechas, generándose una suerte de mayor diferenciación y exclusión social, especialmente respecto a los pueblos y comunidades indígenas.

La CI puso mucho empeño y entusiasmo en las reformas, incluso generándose una suerte de sobredosis de reformas a aplicarse en corto tiempo, sin considerar las condiciones y capacidades de asimilación. El país, en su momento y en muchos temas, fue considerado como ejemplo en el ámbito internacional; sin embargo, el entusiasmo inicial no duró mucho por la movilización de los sectores empobrecidos del país que no vieron cambios y modificaciones sustanciales en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

El BM, en 2004, en su Estrategia de Asistencia al País, veía como causales de la crisis, expresada en los graves conflictos y movilizaciones sociales entre 2000 a 2003, las siguientes tres tendencias: i) en el ámbito económico, la falta de progreso en la reducción de la pobreza y el alto nivel de inequidad, la vulnerabilidad de la economía a los shocks externos y la precaria situación fiscal; ii) en el ámbito político, el creciente descontento por las prácticas de clientelismo político y la corrupción tolerada/practicada por el sistema político; iii) la impaciencia con los niveles de inequidad, especialmente en la distribución de la tierra, recogiendo la opinión de los indígenas que se beneficiaron poco de la explotación de los recursos naturales en el pasado (plata y estaño) (Banco Mundial 2004: i).

Sin embargo, existen procesos surgidos de las reformas y políticas públicas de los últimos 15 años que han tenido y tienen continuidad y que por otro lado, han permitido avances y resultados en mejorar las condiciones de vida de la población boliviana. Se pueden destacar, de manera indicativa, las siguientes políticas que han beneficiado, sobretodo a la población rural, particularmente a los pueblos y comunidades indígenas.

Primero, las modificaciones a la CPE, especialmente en lo que se refiere a su artículo primero que reconoce a Bolivia como multiétnica y pluricultural y al régimen agrario y campesino, especialmente el artículo 171, que reconoce, respeta y protege los DESC de los pueblos indígenas,

especialmente sus TCO, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones; el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas; así como la aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos.

Segundo, la LPP (1994) que ha generado un proceso de descentralización de la gestión e inversión pública en los ámbitos territoriales municipales, delegando recursos de manera automática y posteriormente a través de la Política Nacional de Compensación y de la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, a los gobiernos municipales. Inaugura los procesos de planificación participativa y de control social, generándo altos niveles de inclusión social y de participación en la definición del uso de los recursos de acuerdo a las prioridades establecidas por la propia población en cada municipio, especialmente en los predominantemente rurales. Destaca como principal efecto e impacto, entre otros, la participación de los indígenas, en el marco de procesos electorales y democráticos, en la gestión pública y administración de bienes y servicios del Estado. Con la Ley de Descentralización Administrativa (1995), se completa, aunque de manera inacabada o parcial, el proceso de descentralización en el ámbito meso o departamental.

Tercero, la EIB, que se oficializa e impulsa en el país con la Ley de Reforma Educativa (1994) y los programas de salud, especialmente el Seguro Universal Materno Infantil que amplía de manera notable la atención institucionalizada a madres y niños/as, con efectos importantes en la disminución de los mortalidad materna e infantil.

Cuarto, la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, 1715, conocida como Ley INRA (1996) que reconoce las TCO a los pueblos y comunidades indígenas y da paso al saneamiento y titulación de las tierras, luego de un período oscuro y de manejo discrecional y altamente politizado de tierras en el país producto de las dictaduras militares y del clientelismo político.

Quinto, específicamente en el marco del proceso PRSP y como posterior desemboque de la EBRP, destaca el Diálogo Nacional (2004) y la agenda para fomentar las actividades económico-productivas, especialmente en los ámbitos municipales. Los procesos conocidos como municipio productivo y las experiencias de DEL, impulsados tanto por gobiernos municipales, ONGs y la CI con el impulso, en muchos municipios de Comités o Agencias Locales de DEL han sido apropiados por los actores económicos locales.

Sexto, los decretos, impulsados a través de iniciativas de organizaciones de la sociedad civil como el Comité de Enlace y CIOEC sobre la tarjeta empresarial y el compro boliviano, entre otros, que posibilitan/facilitan el acceso de las organizaciones de productores/as a las compras estatales.

Séptimo, el surgimiento de iniciativas económicas de actores campesino-indígenas emergentes con capacidad de negociación y participación en los mercados locales y regionales, nacionales e internacionales como en caso de muchas OECA afiliadas a sus respectivos gremios (AOPEB y CIOEC). El desarrollo en los últimos años de importantes experiencias de productores agroecológicos, con altos niveles de articulación al mercado internacional, especialmente de comercio justo y de productos ecológicos y con potencial de crecimiento. La articulación de iniciativas entre organizaciones de productores y sectores empresariales ligados a la comercialización, transformación y exportación de productos de base campesina e indígena.

Octavo, finalmente, se avanzó –a pesar del crecimiento de las brechas entre ricos y pobres– en una mayor inclusión de los sectores sociales excluidos, especialmente de los pueblos y comunidades indígenas.

Ciertamente, el proceso fue insuficiente, pero tuvo importantes contribuciones al desarrollo de cambio y desafíos al que se asiste hoy en el país, especialmente en lo referido al protagonismo y autoestima que asumen los grupos más postergados de la historia boliviana: los pueblos y comunidades indígenas.

3.7.2 Las políticas públicas y tendencias en el actual gobierno de Evo Morales

En el nuevo contexto que vive el país se puede señalar que existen condiciones favorables y buenas oportunidades para el impulso del sector de los pequeños productores agrícolas, especialmente en lo referido a la priorización del desarrollo y consolidación de la producción agroecológica y consecuente del proceso de transformación y comercialización.¹⁶ Más allá del discurso político y del rechazo a la etapa neoliberal, muchas de las propuestas y acciones planteadas por el Gobierno del Presidente Evo Morales, tienen su origen en esta etapa y guardan de una u otra manera continuidad para revertir la situación de pobreza a la que se asiste especialmente en las áreas rurales del país.

Se pueden destacar las siguientes medidas, de manera indicativa, que guardan relación y continuidad buscando, a partir de su profundización y cualificación, enfrentar la pobreza y los problemas estructurales no resueltos en el país:

- La promulgación de la Ley 3045 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria que es, en la práctica, una extensión y profundización de la Ley INRA 1715.
- El desafío de la gestión territorial indígena de las TCO.
- Se dará continuidad al Plan Nacional de Riego que puede generar importantes incrementos en los rendimientos agropecuarios y productividad rural.
- El impulso a los conglomerados productivos que recupera, aunque no se quiera aceptar en esferas oficiales, el enfoque de las cadenas productivas y de valor, con la identificación de rubros clave como madera, textiles, quinua, castaña, entre otros.
- En el ámbito de los servicios financieros se encuentra la propuesta del SINAFID y el BDP que buscan generar líneas de financiamiento aprovechando el desarrollo de los servicios financieros en el país, para apoyar de manera específica las iniciativas económico-productivas de las MyPEs y de las asociaciones u organizaciones de productores rurales. Sin embargo, aún prevalecen temores en el ámbito de las instituciones microfinancieras, en el sentido que el BDP o recursos blandos otorgados o canalizados a través de la cooperación venezolana puedan perforar los avances hasta ahora logrados y la cultura de pago existente en los sectores empobrecidos del país.

¹⁶ La voluntad política del Gobierno en este tema se ratifica con la promulgación el 21 de Noviembre de 2006 de la Ley 3525 de Regulación y Promoción de la Producción Agropecuaria y Forestal No Maderable Ecológica, promovida por la AOPEB. El gobierno también presentó en septiembre 2007 su Plan De Desarrollo Sectorial: Revolución Rural, Agraria y Forestal. También en la preparación y tratamiento en el Parlamento de la propuesta de Ley de reconocimiento jurídico de las OECAs impulsado por CIOEC.

- Sobre los servicios no financieros, aunque aún con ambigüedades al respecto, se tiene la perspectiva de la continuidad y perfeccionamiento del SIBTA y sus cuatro fundaciones, así como su complementación con el INIA, para recuperar y generar conocimiento a través de las investigaciones agropecuarias.

Estas señales positivas, sin embargo se empañan con discursos grandilocuentes e ideológicos que minan la seriedad de las políticas y propuestas gubernamentales. A esto se agrega la aún poco articulada visión integral de las acciones gubernamentales, expresada en, por ejemplo, la distribución que realiza el Presidente de cheques de la cooperación venezolana a los municipios “para agilizar la inversión pública” y “llegar a las zonas alejadas” con signos de dispersión de los recursos y sin un “norte” establecido o la cuestionada política de mecanización agrícola, entendida hasta el momento como una distribución indiscriminada de tractores a diferentes municipios y organizaciones campesinas-indígenas, sin mayores criterios técnicos y con riesgos de generar, por un lado, conflictos en la administración de dichos activos y, por otro, efectos ambientales negativos, especialmente de compactación de suelos.

Sin embargo, existen riesgos y serias amenazas que deben ser tomadas en cuenta y que pueden constituir factores que inhiban los potenciales descritos y, sobre todo, que generen más pobreza y dependencia al país. Uno de los temas centrales es el de tierra y territorio. La irresolución de la conflictividad agraria puede cerrar posibilidades de negociación y concertación y más bien privilegiar la confrontación como en el caso de Guarayos en el Departamento de Santa Cruz que es donde se evidencian las situaciones de mayor agudización de la problemática de la tierra. Como escribe Alcides Vadillo:

Los problemas ocurridos ... en Guarayos deben ser vistos como parte de esta relación de conflictividad agraria regional, donde cualquier diferencia se intenta convertirla en conflicto, en confrontación y enfrentamiento ... Esta bella región, de alto potencial productivo, también tiene un elevado potencial conflictivo ... El crecimiento económico de la región ha estado basado casi exclusivamente en la expansión de la frontera agrícola con la habilitación de tierras forestales para la actividad agropecuaria. Sin embargo, la ocupación de estas extensiones de tierra no se dio de manera planificada, organizada ni distributiva, ni siquiera de forma legal; gran parte de las tierras fiscales fueron “tomadas” de forma arbitraria e irregular por todo tipo de productores, diferenciándose los grandes de los pequeños por la extensión de las tierras, no por su legalidad, esto debido al vacío institucional y a la falta de políticas públicas. Estos son elementos que hoy día fermentan la conflictividad agraria en la región y que se cruzan con elementos de reivindicación étnica y regional. Por eso afirmamos que Guarayos es una tierra en disputa entre los diferentes sectores económicos y sociales que pretenden y luchan por un pedazo de tierra; pero Guarayos, es también, un territorio en disputa entre las fuerzas políticas que respaldan al Gobierno Nacional y las fuerzas políticas que respaldan al Gobierno Departamental. En este escenario, cualquier conflicto es y será usado con fines políticos, con la finalidad de generar una relación conflictiva con las autoridades correspondientes (2007).

Entre otros temas fundamentales que resaltan como amenazas y que se señalan de manera indicativa, tenemos:

- La irresolución de la crisis política y de Estado que empantane las posibilidades de cambio en el país y que ahogue la AC, postergando,

con serios riesgos de confrontación y conflicto, el anhelado nuevo pacto social expresado en una nueva carta magna que defina las reglas del juego para los próximos años.

- La incertidumbre sobre la gestión de las variables macroeconómicas que tienen que ver con el exceso del gasto público, el incremento de la inflación y las dificultades de la inversión pública y la canalización de recursos hacia las áreas que generen producción, empleo e ingresos.
- La continuidad de la conflictividad social, expresada en la resolución de la misma a través de prácticas prebendales y clientelares que corroyan las posibilidades y urgencia de construcción de ciudadanía y gobernabilidad en un marco de derechos y responsabilidades, articulados y complementados con las normas comunitarias y sociales de los pueblos y comunidades indígenas.
- La débil y frágil institucionalidad existente en el país, particularmente del sector público, en todos sus niveles (nacional, departamental y municipal), pero sobre todo a nivel del Gobierno Nacional que muestra severas limitaciones en la capacidad de gestión pública y de administrar y operacionalizar las políticas públicas. Paradójicamente existen importantes recursos financieros en el país, pero no se corresponden con las capacidades institucionales, de gestión y de una estrategia de potenciamiento del capital humano.
- El incremento de los cultivos de coca y de la actividad ilícita del narcotráfico, como una economía subterránea que se articula al tráfico de armas, especialmente en zonas fronterizas (Perú, Brasil, Paraguay), con serios efectos en el incremento de precios y actividades ilícitas como el contrabando.
- El desarrollo de emprendimientos productivos estatales en rubros que generen competencia a las organizaciones y productores rurales, como las ideas e intentos que tiene el Gobierno con la instalación de plantas de leche u otras. El Gobierno tiene serios problemas de gestión pública que se pueden complicar aún más al asumir responsabilidades en “gestión empresarial” de empresas que deberían estar bajo la responsabilidad de los privados (asociaciones de productores, emprendedores, etc.) o en sociedades mixtas entre el Estado y privados.

3.8. Conclusiones: oportunidad histórica para la lucha contra la pobreza

Las políticas públicas y particularmente de la estrategia de reducción de la pobreza (ERP/PRSP) no han tenido los resultados esperados. Los impactos han sido parciales y más bien frustrantes, especialmente en cuanto a la línea de la pobreza que tiene que ver sobretudo con la generación de ingresos. Asimismo, las brechas se han ampliado, generándose situaciones de mayor inequidad y exclusión. La ERP no consideró en los procesos de diálogo y participación a los decisores políticos que en última instancia son quienes toman las decisiones sobre las políticas públicas y la estructura institucional del aparato del Estado. La fragilidad institucional, la ausencia de una carrera de la administración pública fueron algunos de los factores que contribuyeron al fracaso del proceso. Tampoco se partió de un análisis histórico a profundidad de las causas, histórico-culturales y económico-sociales de la pobreza en Bolivia y no se consideró de manera más incluyente a los sectores “duros” de los denominados movimientos sociales. Se dice que, en los años 2000 a 2003, mientras el diálogo se realizaba en auditorios y talleres, con elevados costos recurrentes de la CI, la verdadera participación y diálogo

se daba en las calles, con las movilizaciones de los pobres y sus organizaciones.

El ciclo de las estrategias de lucha contra la pobreza, concebidas a fines de los noventa e inicios del 2000 con la negociación de la deuda externa, en el marco de sus características, ha concluido. La referencia para enfrentar la pobreza en el caso boliviano se inscribe en el PND que asume como referente los ODM, los mismos que son monitoreados a través de la entidad oficial responsable: UDAPE. La nueva etapa del combate a la pobreza debe asumir y partir del cambio acontecido en el país.

Bolivia vive una coyuntura excepcional signada por un entorno auspicioso a nivel de los precios de las materias primas de exportación que le dan la oportunidad de modificar su matriz productiva primaria exportadora hacia una economía denominada de base ancha que genere empleo e ingresos y de valor agregado a su producción. El contexto político si bien se enmarca en un proceso de crisis de Estado y de riesgos de polarización, también implica una oportunidad y desafío para concretar el proceso de cambio histórico que conlleva a un nuevo pacto social en el que se restablezcan las relaciones Estado-Sociedad.

La pobreza rural no se puede considerar al margen de la relación estrecha que tiene con el mundo urbano. La mirada ahora es bajo el nuevo concepto de lo que se ha venido en llamar la nueva ruralidad. Asimismo, no se puede ver lo rural sin considerar la globalización, debido a factores y dinámicas de carácter estructural que, más allá de nuestra voluntad, se han desatado. Tal como las dinámicas de los mercados, por ejemplo de productos orgánicos o agroecológicos que exigen normas de calidad que obliga a los PPR a ajustarse de manera disciplinada a las mismas. También están las dinámicas que determinan la internacionalización del trabajo y la emigración de las áreas rurales hacia los centros poblados, ciudades y resto del mundo.

El actual Gobierno tiene condiciones óptimas para recuperar muchas de las políticas y resultados que se han generado en las dos últimas décadas en el país. Parece no ser aconsejable, como se ha argumentado en este estudio, partir de fojas cero y hacer un “borrón y cuenta nueva”. Existen muchas condiciones, “materia prima” y en muchos casos “valor agregado” a los que se les puede dar continuidad para fortalecer la institucionalidad y las políticas públicas a fin de potenciar el desarrollo rural y enfrentar la pobreza, con la participación y protagonismo de sus propios actores. En este sentido, existen capacidades instaladas que se han desarrollado, en diferentes ámbitos (OECA, ONG, empresas privadas, proyectos de CI) que a partir de su identificación y selección pueden aportar de manera efectiva a la generación y aplicación de políticas públicas.

Las posibilidades de generar alianzas, bajo un concepto de redes, de diferentes tipos y en distintos ámbitos entre el gobierno y los diversos actores institucionales señalados que cuentan con experiencias sobre asistencia técnica, servicios financieros, procesos de transformación y comercialización, entre otros, puede llenar el vacío de capacidad técnica e institucionalidad que se tiene en la esfera pública. Por otra parte, en un país con serias limitaciones en capital humano, es preciso generar masa crítica de recursos humanos cualificados para fortalecer la política pública, pero sobre todo para su operativización y llegada a los sectores más pobres. Existe un importante reto de aprovechar y optimizar las capacidades instaladas y los conocimientos dispersos y fragmentados que existen, tales como las entidades públicas, empresas, ONGs, proyectos de cooperación, centros académicos, de investigación, universidades, en materia de desarrollo rural y lucha contra la pobreza.

4. El sector forestal y pobreza en Bolivia, Nicaragua y Honduras

Bolivia, Nicaragua y Honduras gozan de extensos bosques y, en buena parte de su territorio, el bosque es la única manera de usar el suelo de manera sostenible. Aunque esto representa una restricción para el sector agrícola, es también una oportunidad para desarrollar el sector forestal de manera que contribuya al desarrollo rural y la reducción de la pobreza. La confluencia del capital natural —representado en los bosques— y la pobreza sugiere que la gestión del bosque puede integrarse dentro de las políticas nacionales para combatir la pobreza. Aún en Honduras se han venido implementado medidas de manejo sostenible del bosque orientadas a la reducción de la pobreza desde que se estableció el sector social forestal, a mediados de los años setenta; la explotación social o comunitaria del bosque y su potencial para reducir la pobreza continua ocupando una posición importante en las agendas de gobierno de los tres países. Más recientemente, los planes nacionales de desarrollo de Nicaragua (Gobierno de Nicaragua 2005) y Bolivia (Gobierno de Bolivia 2006) han previsto aprovechar el potencial forestal para reducir la pobreza; este aspecto es también parte central de la nueva ley forestal aprobada en Honduras en Septiembre de 2007.

Sin embargo, dicho potencial y el énfasis que recibe en los documentos de política no se reflejan en la situación del bosque como tal, donde prevalece la ley de la jungla antes que el discurso oficial. En las últimas décadas se han dado algunos pasos para lograr que los pobres se beneficien del manejo sostenible del bosque y que los recursos generados por el sector contribuyan al desarrollo local y a incrementar los ingresos del Estado, pero los avances son escasos. En esta sección del reporte analizamos el estado de la explotación del bosque, el marco de política y las más recientes medidas de política en los tres países.

4.1. Bolivia

4.1.1 Situación del bosque y potencial forestal

Bolivia tiene 59 millones de hectáreas de bosques, que equivalen al 54.2 por ciento de su territorio, y es uno de los diez países del mundo con más bosques primarios (FAO, 2007). Se estima que la deforestación en el periodo 2004 - 2005 alcanzó el uno por ciento de dicha área (Wachholz, Artola et al., 2006). El gobierno boliviano, apoyado por agencias dominantes, ha decidido adoptar un avanzado método de planeación de usos del suelo que tiene en cuenta las características biofísicas del territorio dentro de un enfoque participativo de las políticas públicas. Los planes

de uso del suelo (PLUS) reconocen la fragilidad de gran parte del suelo boliviano así como los servicios ecológicos que presta la cobertura forestal. Aunque el uso del suelo debe ser coherente con la vocación del mismo, sugerida por los ecosistemas, es necesario tomar en cuenta los intereses y conocimientos de las comunidades locales. La formulación y aprobación de los PLUS se basó en principios participativos y fue el resultado de exhaustivas consultas (Rojas, Martínez et al. 2003: III, 12).

En 2001, un decreto basado en los PLUS identificó aproximadamente cuarenta millones de hectáreas de ‘tierras forestales de producción permanente’, que sólo pueden usarse como bosque, y de las que sólo treinta millones pueden destinarse a extracción y manejo forestal (Unidad de Análisis de Políticas Económicas 2004; Pacheco 2006a: 18, 51). La principal forma de manejo de estos bosques es la explotación maderera sostenible y la extracción de productos forestales no madereros. Además de estos productos, que tienen un valor económico directo, hay otros servicios que carecen de precio pero garantizan la viabilidad de otros sectores y la provisión de agua. El manejo de bosques para la extracción de productos madereros y no madereros se agrega a estos servicios y puede proveer incentivos directos para la conservación del bosque. De las tierras que se planea destinar a manejo sostenible del bosque, apenas ocho millones de hectáreas —menos del treinta por ciento del potencial— han sido entregadas en concesión y tienen un plan de manejo. Además, esta área se ha reducido en el último año.

En la actualidad, el sector forestal contribuye con aproximadamente tres por ciento del PIB y genera 75,000 empleos directos. Aunque la actividad maderera hace la mayor contribución, la producción de nueces del Brasil contribuye con un 0.35 por ciento del PIB y emplea a 22,000 personas (Unidad de Análisis de Políticas Económicas 2004). Además de su participación en el PIB, el sector genera beneficios que no pasan por el mercado, pero que contribuyen al bienestar de hogares pobres en zonas rurales mediante el autoconsumo. Aunque no hay información a nivel nacional sobre este particular, las encuestas de hogares de la etnia Tsimane indican que los productos forestales pueden generar más del cincuenta por ciento del consumo total (Godoy, Overman et al. 2000: 404).

La baja productividad del sector se debe a la falta de inversión; la inseguridad jurídica frena cualquier flujo de capital privado. Las firmas privadas miran con cautela el nuevo énfasis social que se da al manejo del sector, considerando el hecho de que algunas concesiones han sido revertidas durante el proceso de reforma agraria. Dada la situación del sector, los costos de transporte representan un 42 por ciento de los costos totales de producción y mercadeo (Unidad de Análisis de Políticas Económicas 2004). Una alternativa para aumentar el valor por volumen es la certificación, con la que se obtiene un premium sobre el precio original que oscila entre el 5 y el 51 por ciento cuando se exporta desde Bolivia (Nebela, Quevedo et al. 2005). En octubre de 2007, Bolivia era el séptimo país del mundo con más áreas registradas ante el Forest Stewardship Council (2007b), con 46 compañías certificadas. Aunque este es un logro imponente para el sector, la certificación ha perdido impulso y el incremento anual del área certificada es cada vez menor. Además, es necesario trabajar para lograr que las comunidades se beneficien del premium sobre el precio pues, hasta ahora, la experiencia indica que las comunidades no reciben mejores precios como resultado de la certificación de sus productos (Rodas, Peña et al. 2005) y, cuando lo consiguen, ha sido con ayuda externa (de ONGs) (Stegeman 2003: 31).

4.1.2 Marco de política

En Bolivia, se ha venido intentando desde hace tiempo que el marco jurídico haga el acceso a los recursos forestales más ‘democrático’. La aprobación de la Ley Forestal 1700 (Gobierno de Bolivia 1996b) constituyó un hito en la creación de instrumentos que permitieran a los más pobres explotar el bosque de manera legal. Sin embargo, diez años después de estos notables cambios, da la impresión de que el marco legal tiene un valor nominal pero no real pues las políticas necesarias para materializar dicho marco no se han puesto en marcha. El nuevo gobierno de Evo Morales, que accedió al poder en enero de 2006, ha subrayado la necesidad de promover la forestaría comunitaria.

La ley forestal fue aprobada como parte de la llamada ‘segunda generación de reformas’, a mediados de los años noventa. Después de los programas de ajuste estructural de los ochenta (la ‘primera generación de reformas’) que liberalizaron y abrieron la economía del país, el gobierno de Bolivia se concentró en mejorar la situación en la esfera social. La ley forestal refleja el énfasis del gobierno de ese momento: provee un avanzado marco legal cuyo propósito es democratizar el acceso a los bosques, permitiendo que comunidades marginadas aprovechen los recursos naturales a la vez que protejan el ambiente. Para ese efecto, el principal instrumento fue el reconocimiento de los derechos de las ‘organizaciones sociales de base’ y las comunidades indígenas. En el mismo año, la ley de reforma agraria, Ley INRA (Gobierno de Bolivia, 1996a), vino a complementar la ley forestal al permitir que la propiedad de la tierra pudiera transferirse a los más pobres.

Con respecto a la conservación, el marco legal prohíbe cualquier cambio en el uso del suelo en áreas de ‘tierras forestales de producción permanente’, independientemente de la forma legal de propiedad de las mismas. El manejo del bosque debe hacerse de acuerdo a un plan de manejo a veinte años. Las áreas de bosque de propiedad del gobierno deben otorgarse en concesión mediante subasta. Se ha previsto un esquema de regalías para que el sistema sea autosostenible (financiando la inversión, el marco regulatorio y contribuyendo parcialmente a la financiación de las instituciones locales). Las actividades extractivas deben operar de acuerdo a los planes de manejo aprobados por la Superintendencia Forestal, que además recauda las regalías y verifica que el marco legal sea acatado.

Con el tiempo, los gobiernos han socavado el espíritu y el texto de la ley. Aunque se otorgaron derechos a actores sociales marginados para que accedieran a los recursos forestales, esto no bastó para que pudieran aprovechar la oportunidad. Las comunidades carecen de recursos técnicos y financieros para trazar e implementar los planes de manejo y sólo podrán hacerlo si cuentan con los recursos necesario para ese efecto. Además, el Gobierno boliviano no acató el texto de la ley. El Fondo Nacional de Desarrollo Forestal, FONABOSQUE, incluido en la ley, nunca fue puesto en marcha (Pacheco 2006b: 41). Ni las multas impuestas por la Superintendencia ni las regalías están siendo recaudadas y el sector, en general, está marcado por la ilegalidad. Sólo el primer Superintendente fue nombrado según los procedimientos legales; los demás han sido nombrados de manera interina. Finalmente, en el terreno, el marco legal es ignorado porque las instituciones del Estado carecen de recursos para controlar las operaciones forestales. La Superintendencia Forestal está tan mal equipada que no puede intervenir ni siquiera cuando hay violaciones evidentes a la ley, detectadas casi en tiempo real gracias a un sistema de información geográfica financiado con la cooperación alemana (Wachholtz et al. 2006).

Una de las iniciativas más importantes del gobierno de Morales es la reforma agraria, cuya meta es proveer el acceso a la tierra de quienes carecen de la misma, pequeños propietarios y comunidades indígenas, además de proveer títulos que garanticen la tenencia (Gobierno de Bolivia 2007a). El Instituto de la Reforma Agraria, INRA, encargado de implementar la reforma, no establece qué tipo de tierras puede titularse. Sin embargo, la mayoría de las tierras solicitadas por las comunidades indígenas –más de veinte millones de hectáreas– son áreas de bosque (Pacheco 2006a: 9). Además, la reforma agraria ha subestimado el potencial del bosque para reducir la pobreza: en palabras del gobierno boliviano “es conocido que el acceso formal a la tierra y bosques [...] no produce beneficios automáticos en el desarrollo local” (Gobierno de Bolivia 2007b). Sin embargo, no se han puesto en marcha políticas que ayuden a las comunidades a aprovechar las oportunidades que brindan los nuevos títulos y, a la vez, que garanticen el uso sostenible del suelo. La Dirección Forestal, encargada de promover el manejo del bosque como instrumento de desarrollo, no cuenta con los recursos humanos y financieros necesarios para cumplir sus tareas de regulación y control y mucho menos, para asumir otras nuevas. En conclusión, la reforma agraria boliviana es en buena medida de reforma forestal, pero carece de instrumentos que permitan enfrentar los retos y oportunidades que conlleva la titulación de las áreas forestales.

En Bolivia, las únicas instituciones que han financiado y puesto en marcha proyectos que lleven a la práctica el espíritu del marco legal del sector forestal han sido donantes, ONGs y fundaciones privadas. En particular, se destacan las agencias de cooperación de Estados Unidos, Holanda, Suecia y Suiza, que han financiado y apoyado a ONGs y fundaciones del sector forestal (como Puma, Fundesmap y Conservación Internacional). Es así como se han desarrollado experiencias de forestaría comunitaria, servicios de extensión y manejo forestal siguiendo el marco legal y anticipando el énfasis más reciente en la implementación de políticas de apoyo a los más pobres a través del manejo del bosque. Hasta mayo del 2005, se habían registrado 74 experiencias de manejo comunitario del bosque, en una superficie de 876,966 hectáreas (Benneker et al. 2005: 12). Si el gobierno boliviano quiere avanzar en esa dirección, podría orientar esos programas mediante estudios independientes y evaluaciones de experiencias pasadas. Éstas podrían cuestionar la posibilidad de implementar un modelo uniforme de forestaría comunitaria, mostrar que no todas las comunidades tienen la capacidad o el interés para emprender dicho manejo, revelar los problemas de corrupción o mala gestión por los que atraviesan muchos proyectos y poner en evidencia el tiempo que toma dar el paso de la simple tala a la agregación de valor a lo largo de la cadena productiva.

4.1.3 Políticas: planes y realidad

En Bolivia, hay un marcado contraste entre las declaraciones formales y la situación real. El gobierno quiere promover la forestaría comunitaria del bosque y planea crear una empresa estatal que facilite el desarrollo del sector. Sin embargo, no hay un solo ejemplo de forestaría comunitaria que se haya desarrollado con ayuda gubernamental. Tanto la Dirección como la Superintendencia Forestales están cortas de recursos y personal y esta función adicional es poco realista. Además, las instituciones forestales juegan un papel marginal en la implementación de la reforma agraria y en la revisión del marco legal (por ejemplo, en la nueva ley INRA y su regulación). En el sector, todas las experiencias, exitosas o

no, han sido promovidas por ONGs (nacionales e internacionales) y donantes. En vez de adoptar planes con metas inalcanzables, el gobierno podría estudiar y aprender de las experiencias existentes, de los errores de los proyectos pasados y evaluar cuán largo y prolongado puede ser el desarrollo de actividades con participación comunitaria.

El Plan Nacional de Desarrollo incluye un capítulo de recursos naturales, en el que la explotación forestal es central (Gobierno de Bolivia 2006). El sector privado y la explotación en predios de particulares rara vez son mencionados. Algo similar ocurre en el Plan de Desarrollo Sectorial 'Revolución Agraria y Forestal' (Gobierno de Bolivia 2007b): el sector privado es apenas mencionado y el documento prevé que en el futuro el sector se basará solamente en comunidades, pequeños productores y empresas y entidades estatales. Finalmente, las más recientes declaraciones de los ministros confirman que hay la intención de establecer una empresa estatal en el sector y de gravar la exportación de madera aserrada. La Cámara Forestal, que representa los intereses del sector privado, ha reaccionado de manera negativa a estas medidas.

4.2. Nicaragua

4.2.1 Situación del bosque y potencial forestal

Nicaragua tiene más de cinco millones de hectáreas de bosque, es decir, 42.7 por ciento del territorio (FAO 2007). A nivel nacional, no hay información disponible sobre la vocación del suelo, lo que indica que la planeación del uso del mismo está poco desarrollada. En 2005, el mercado de productos forestales, madereros y no madereros, tuvo un valor estimado de 43 millones de dólares (FAO 2007). Sin embargo, esta estimación no incluye la explotación ilegal y el autoconsumo. Se estima que la tala ilegal llega al setenta u ochenta por ciento (Richards et al. 2003: 4). La escasa proporción de bosque que ha sido certificado es un síntoma del poco desarrollo del sector. A la fecha, Nicaragua sólo ha certificado 11,500 hectáreas (Forest Stewardship Council 2007a) y un total de once compañías. La tasa anual de deforestación entre 2000 y 2005 fue del 1.3 por ciento (FAO 2007).

4.2.2 Marco de política

Los principales instrumentos del marco de política del sector rural son la ley forestal y la ley de veda de tala. La primera establece las condiciones para el manejo del bosque (Gobierno de Nicaragua 2003). El sistema de planes de manejo forestal es similar al de Bolivia; su regulación y control está a cargo del INAFOR. La ley incluye algunos incentivos para el desarrollo del sector –principalmente descuentos tributarios– pero no hace mucho para que los pobres puedan acceder al manejo de los bosques. Aunque prevé descuentos para los pequeños propietarios que planten árboles, para ellos es casi imposible aprovechar las oportunidades que ofrece la ley sin ayuda de alguna organización externa (ONGs o donantes).

Una de las pocas normas que desarrollan la ley y promueven el aprovechamiento del bosque en pequeña escala consistió en simplificar los planes de manejo exigidos por las autoridades cuando el área del predio es inferior a cincuenta hectáreas. Las grandes empresas se aprovecharon de este mecanismo preparando un sinnúmero de planes simplificados; INAFOR, que a la fecha dependía de las regalías generados por estos planes, los autorizó (Global Witness 2007: 15). Entre marzo y mayo de 2006, el escándalo del Río Kung Kung fue titular de prensa: grandes cantidades de madera estaban siendo extraídas del bosque latifoliado. El

gobierno reaccionó imponiendo una veda, primero mediante un decreto de emergencia y luego mediante una ley (Gobierno de Nicaragua 2006). La veda prohíbe la extracción de seis especies de madera y la tala tanto en áreas protegidas como en una franja de quince kilómetros, adyacente a las fronteras internacionales. La ley también elimina los planes simplificados de manejo. La vigilancia de la veda es confiada al Ejército, que intervino inicialmente para detener el tráfico ilegal de maderas en el Río Kung Kung; sin embargo, una parte importante de la madera incautada, bajo vigilancia del Ejército, ha desaparecido. Algunos análisis sugieren que la veda no ha logrado frenar la tala ilegal y que las tasas de deforestación pueden haberse incrementado después de su aprobación (Guzmán 2007).

El Plan Nacional de Desarrollo (Gobierno de Nicaragua 2005) incluye un ‘conglomerado’ forestal, pero, en este frente, su implementación ha sido mínima. Además, la veda constituye un obstáculo formidable en el desarrollo del sector.

El sector forestal también ha sido apoyado por donantes que invierten en el sector rural y ONGs. Prorural y el Fondo Común están apoyando el fortalecimiento institucional de INAFOR. El BID está financiando el ‘Programa Socio Ambiental y de Desarrollo Forestal’ (POSAF), implementado por el Ministerio de Recursos Naturales; es un programa de extensión rural con un importante componente forestal. Otro proyecto significativo es el Programa de Recursos Naturales (PRORENA). El Fondo Mundial de Vida Salvaje (WWF) promueve un proyecto de forestaría comunitaria particularmente exitoso: es el único caso de gestión comunitaria que ha logrado certificación en Nicaragua (Salazar and Gretzinger 2004; MAGFOR et al. 2005: 122).

4.3. Honduras

4.3.1 Situación del bosque y potencial forestal

Los bosques ocupan el 41.5 por ciento del territorio hondureño, es decir, 4.5 millones de hectáreas (FAO 2007). Las leyes forestales definen las áreas del territorio que son aptas exclusivamente para uso forestal (según parámetros como la inclinación del suelo y servicios como la protección de los cauces de agua) y se espera que muchas áreas, que en la actualidad reciben otros usos, vuelvan a ser bosques de nuevo. De hecho, la Corporación Hondureña Forestal (Cohdefor) ha señalado que 87 por ciento del territorio nacional tiene vocación forestal (Vallejos Larios and Guillén Coronado, 2006: 13), pero la planeación de usos del suelo –que identifica el mejor uso para cada predio– no ha sido implementada. Se estima que el valor de la producción forestal, maderera y no maderera, alcanzó los 63 millones de dólares en 2005 (FAO 2007), generando 60,000 empleos directos (Richards et al. 2003: 15). Las estimaciones de tala ilegal oscilan entre el 80 por ciento, en el caso de los árboles latifoliados y 50 por ciento en el caso de las especies coníferas (Richards et al. 2003: 1). Con base en estudios realizados en dos comunidades Tawahka, se calcula que las poblaciones indígenas derivan del bosque entre un 15 y un 40 por ciento del valor de su consumo total (Godoy et al. 2002: 404). La extensión del bosque certificado es limitada: 47,400 hectáreas (Forest Stewardship Council, 2007a) y sólo siete compañías. La tasa anual de deforestación en el período 2000–2005 llegó al 3.1 por ciento –una de las más altas del planeta (FAO 2007).

4.3.2 Marco de política

El marco de política que determina el acceso a los recursos forestales es confuso: al menos 38 leyes regulan el sector. En septiembre de 2007, luego de nueve años de discusión y tres períodos parlamentarios, fue aprobada una nueva ley que, se espera, pondrá orden. La ley ha suscitado expectativa y ha sido bien recibida por grupos ambientales y ONGs (sin embargo, hasta el diez de enero de 2007 no había sido divulgada, por lo que los detalles son desconocidos y se duda sobre las intenciones del presidente de firmar la misma ley). La ley elimina la Cohdefor y establece el Instituto de Conservación y Desarrollo Forestal (ICF); además destina más recursos para la vigilancia del sector y endurece las penas contra quienes cometen delitos forestales.¹⁷ Además de la nueva ley, el sector forestal ha estado en primera plana en la prensa y es un tópico dinámico en la agenda de gobierno. En su primer día, el presidente Zelaya anunció que destinaría el uno por ciento del presupuesto público a reforestación y protección y que el Ejército se encargaría de la vigilancia forestal. Aunque el primer anuncio ha sido reiterado en varias ocasiones, apenas una sexta parte de ese monto ha sido desembolsada. Además, de los recursos destinados al sector, el ejército ha absorbido un setenta por ciento, pero no hay evidencia de que la vigilancia haya mejorado.

La corrupción dificulta la explotación legal de la madera: facilita las operaciones ilegales y obstaculiza las legales. Incluso las operaciones certificadas de forestaría comunitaria se ven forzadas a pagar sobornos y, según reportes, sin ellos el transporte de madera legal es imposible (Rodas et al. 2005: 53). En palabras de un funcionario de la Cohdefor en la región de San Pedro Sula, 'para la policía los peores aserradores son los legales: no quieren pagar!' Cohdefor mismo es un sinónimo de corrupción y por esta razón su desaparición ha sido acogida de manera unánime.

Las fallas del sistema han llevado a la creación de un movimiento ambiental fuerte y crítico que enfrenta numerosos retos. Por un lado, sus miembros han sido amenazados por madereros ilegales y, de hecho, algunos han sufrido ataques letales (EIA, 2005: III, 3–4). Por otro, la justicia trata a los ambientalistas que quebrantan la ley como criminales (usando la legislación anti-mara) y dificulta sus actividades de oposición. En general hay una cierta dejación del estado por los madereros ilegales e impunidad por la violencia contra los que se oponen a la destrucción de los bosques. Recién en septiembre 2007 un ambientalista fue asesinado en la reserva Tawakha, sin que nadie haya sido procesado.¹⁸ Mario Guifarro, trabajando por ICADE (Instituto de Capacitación y Auto Desarrollo), estaba demarcando una zona de bosque virgen y fue asesinado por un notorio narcotraficante. Hasta la fecha – enero 2008 – el asesino no ha sido capturado.

Existen algunos experimentos de forestaría comunitaria. Varios donantes han apoyado a la cooperativa COATLAH (Rodas et al. 2005: 50) y GTZ (la cooperación técnica alemana) está apoyando dos proyectos de forestaría comunitaria en Olancho (PRORENA 2007). Otros proyectos promueven la extracción de resinas por parte de cooperativas pero, en general, el número de experiencias es limitado. Cohdefor cuenta con un departamento encargado de promover la forestaría social (Richards

¹⁷ Hay que anotar que tres miembros del actual gabinete de gobierno (incluyendo el presidente) y el nuevo director de Cohdefor son, o fueron, madereros o empleados de madereros, lo que abre interrogantes sobre las reales intenciones del ejecutivo.

¹⁸ "Narcos" acribillan a guía de ambientalistas", La Tribuna, 16 septiembre 2007.

et al. 2003: 24), pero tiene muchos problemas y su impacto es cuestionable. Según el presidente de la asociación de cooperativas más numerosa, en muchos casos éstas consisten de sólo una persona con papeles en su maletín. Además, algunas cooperativas han sido infiltradas por criminales y líderes locales cooperan con madereros ilegales (Global Witness y CONADEH 2006: 10; EIA 2005: 4).

4.4. Análisis comparativo

4.4.1 Forestaría dentro del marco general de política

Como ya se indicó, el papel de la forestaría en la reducción de la pobreza y en la economía en general es reconocido desde hace tiempo y el énfasis de los gobiernos de estos tres países no es del todo novedoso. Aunque el renovado interés en la forestaría parece ser genuino, las reformas y políticas anunciadas (y puestas en marcha) no han sido adecuadamente implementadas. Como resultado, el sector se caracteriza por una aparente paradoja: mientras unas áreas permanecen sub-explotadas otras están siendo deforestadas y el uso del suelo sufre de cambios constantes.

Para desarrollar la forestaría no bastan discursos y para empezar, el sector no debería ser castigado con respecto a otras actividades que implican usos diferentes, por ej. la agricultura (Contreras-Hermosilla 2004: 1). Para promover el sector es necesario identificar los más agudos problemas en cada país y actuar sobre ellos. Entre los más comunes están la incertidumbre que afecta el clima de inversión, la burocratización y la ausencia de servicios financieros. Además, el costo de operar legalmente es sustancialmente superior al de hacerlo ilegalmente –y dado que la ilegalidad es generalizada, quienes obedecen la ley enfrentan una competencia injusta. Más que regulaciones, la promoción del sector requiere de incentivos.

Otro problema característico del sector forestal es la corrupción. Tanto, que las agencias gubernamentales encargadas de la vigilancia son percibidas como corruptas en los tres países. El fenómeno ha sido documentado de manera extensiva en Nicaragua y Honduras (es posible que en Bolivia el control ejercido por el gobierno sea tan débil que no sea necesario acudir a la corrupción para desarrollar actividades ilegales). Si bien es bastante difícil vigilar el bosque con los sistemas centralizados que predominan en los tres países, no se han implementado alternativas viables.

4.4.2 Experimentos de forestaría comunitaria

Los gobiernos de los tres países enfatizan que el futuro se encuentra en la forestaría comunitaria y social. La mayoría de experiencias existentes son resultado de intervenciones de donantes y ONGs (especialmente en Bolivia). Ni las entrevistas ni la revisión de fuentes secundarias nos permitieron identificar un solo caso de forestaría comunitaria desarrollado por instituciones gubernamentales o de alguna comunidad que hubiera logrado desarrollar una iniciativa de manera independiente hasta alcanzar la fase comercial. La autogestión enfrenta numerosas barreras, incluyendo restricciones técnicas y financieras, además de problemas organizacionales dentro de las comunidades. La forestaría comunitaria es un asunto complejo para las comunidades debido al compromiso que implica cualquier inversión de largo plazo, la necesaria coordinación entre los actores y la facilidad con que surgen conflictos debido a las consecuencias distributivas de las operaciones forestales. Adicionalmente, actores externos que explotan el bosque de manera no sostenible proveen incentivos que dividen a la comunidad o sobornan a

sus líderes para lograr el acceso irrestricto a los recursos; la competencia proveniente de la explotación ilegal de madera se constituye en una barrera formidable a este tipo de operaciones. Los donantes han jugado un papel importante en los tres países, pero la escala de las experiencias de Nicaragua y Honduras es tan pequeña que difícilmente puede servir de base para hacer generalizaciones sobre la viabilidad del sector.

4.5. Conclusiones

El potencial del sector forestal para contribuir al desarrollo rural de Bolivia, Nicaragua y Honduras es sustancialmente desaprovechado. El área de los bosques manejados está muy por debajo de lo que sería viable en los tres países y el marco general de política en poco contribuye al desarrollo del sector. La implementación de medidas que promuevan la forestaría social podría tener efectos sociales favorables, pero requiere un mayor análisis crítico y más esfuerzos genuinos por parte de los gobiernos.

5. Conclusiones: lecciones sobre desarrollo rural y reducción de pobreza

Del análisis detallado anteriormente sobre la pobreza rural en Bolivia, Honduras y Nicaragua es posible concluir que los PRSPs no lograron generar un esfuerzo sostenido y profundo conducente a reducir la pobreza rural. En ninguno de los tres países hubo una reducción significativa en la incidencia de pobreza rural durante el período de los PRSPs. Sin embargo, algunos aspectos de los PRSPs, tales como la asignación de parte de los recursos HIPC a comunidades rurales, junto con algunos programas sociales existentes que fueron reforzados gracias a los PRSPs sí lograron, en mayor o menor medida tener un impacto favorable sobre las comunidades rurales. Pero los PRSP fueron rebasados en Bolivia y Nicaragua por los cambios políticos que resultaron de las últimas elecciones presidenciales. Los nuevos gobiernos electos descontinuaron los PRSP los cuales ya los gobiernos anteriores habían parcialmente dejado de lado. Especialmente en Bolivia se prioriza ahora el diseño de una nueva estrategia de desarrollo con lo cual han quedado descartados los últimos vestigios que todavía existían de los PRSPs. Los nuevos gobiernos argumentan que su nueva estrategia de desarrollo es la clave para atacar la problemática de la pobreza, particularmente en sus aspectos estructurales. En Bolivia se diseñó para tal efecto la estrategia de desarrollo “Vivir bien” y la así llamada “Revolución agraria” para enfrentar de manera más integral la pobreza rural. El nuevo gobierno de Nicaragua aún no ha elaborado una estrategia de desarrollo integral pero con respecto al sector rural ha propuesto el programa “Hambre Cero”, el cual refleja la intención de mejorar los niveles de vida de los pobres en el campo, especialmente de aquellos campesinos que tienen tierra y posibilidades de capitalizarse. Sin embargo, es poco lo que ofrece dicho programa a los trabajadores rurales asalariados, al menos en su presente formulación. Solamente en Honduras el PRSP tiene alguna presencia e incluso puede que haya adquirido una influencia mayor con la presente administración en comparación con las anteriores. Varios de las personas entrevistadas en las comunidades rurales de mayor pobreza manifestaron que recién, con el nuevo gobierno, habían escuchado de la PRSP aunque protestaron ya que la municipalidad había recibido menos recursos de los prometidos.

Resulta evidente que una focalización más temprana hacia la pobreza rural en los PRSPs hubiera sido deseable, dado que una proporción mayor de los pobres, y sobre todo de aquellos en extrema pobreza, viven en las áreas rurales aunque en términos absolutos los pobres urbanos son

mayoritarios. Sin embargo, en términos generales se puede argumentar que las políticas macroeconómicas de los gobiernos al igual que los factores internacionales sobre los cuales los gobiernos tienen poca o ninguna influencia pueden haber tenido un impacto mayor sobre la pobreza rural que una medida específica de política pública dirigida a reducir la pobreza rural. Cabe destacar que en ninguno de los PRSPs se cuestionó la política económica neoliberal o del Consenso de Washington ni tampoco la estrategia de desarrollo a pesar de que en las consultas que se dieron en los tres países la sociedad civil hizo esfuerzos por introducir estos temas en el debate. Hoy en día en los tres países la consecución de las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM) tiene mayor significado que los PRSPs. El que los gobiernos le den importancia a dichas metas sería bienvenido ya que las MDM consideran una variedad de factores relacionados a la pobreza tales como salud y educación y no sólo el nivel de ingreso que es el indicador principal de los PRSPs en cuanto a la reducción de la pobreza.

5.1. Por qué los PRSPs y las políticas de desarrollo rural no lograron reducir la pobreza rural?

Un factor importante en el fracaso de los gobiernos por reducir significativamente la pobreza rural, ha sido, sin duda, los obstáculos que algunos de los programas de desarrollo rural enfrentaron en su implementación. Pero aún cuando estos programas no hubieran tenido estos obstáculos, su impacto en reducir la pobreza no hubiera sido necesariamente significativo ya que no abordaban las causas estructurales de la pobreza rural. Es posible que la “Revolución agraria” del gobierno del Presidente Evo Morales en Bolivia y quizás el “Programa hambre cero” del gobierno del Presidente Daniel Ortega en Nicaragua empiecen a resolver el problema de la pobreza rural.

La pobreza rural se debe a múltiples factores tales como la baja productividad de la agricultura, la inadecuada infraestructura, los bajos niveles educativos y la política comercial internacional desfavorable a los países en desarrollo. Pero cabe destacar que una de las causas principales de la pobreza rural es la muy desigual distribución de la riqueza, en particular de la tierra pero también del capital financiero, humano y social. Sin embargo los PRSPs no atacaron este problema. Los únicos programas referidos a la tierra son aquellos sobre el registro y titulación de la tierra que son previos a los PRSPs. Estos programas de titulación de tierras han resultado ser mucho más difíciles de implementar y han sido más problemáticos de lo esperado. Muchas veces exacerbaron conflictos e incluso a veces fueron aprovechados por los ricos para apropiarse de más tierras. A pesar de ello en Bolivia y también en Nicaragua los programas de titulación de tierras han resultado en varios casos en el reconocimiento de los derechos sobre la tierra de las comunidades de los pueblos indígenas. Pero está por verse en qué medida ello resultará en una mayor inversión y mayores ingresos para los pueblos indígenas. Por cierto que ello no es un proceso automático como algunos economistas neoliberales creen. Asegurar los derechos sobre la propiedad de la tierra para los campesinos sigue siendo problemático ya que ello depende de su poder político y del grado de imparcialidad y transparencia del sistema judicial. El panorama también se complica por los conflictos que existen entre comunidades y dentro de éstas, como es el caso del pueblo indígena Guarayo como se mencionó en el análisis sobre Bolivia.

Sin embargo, una implementación apropiada de los programas de desarrollo rural, incluso cuando no atacan las causas principales de la

pobreza rural, puede tener un efecto positivo en reducir la pobreza rural. Pero la pregunta queda hasta qué punto es posible reducir la pobreza a través de medidas parciales. Hay que reconocer la posibilidad de que medidas graduales de reducción de la pobreza pueden a la larga tener un mayor impacto debido a que algunas políticas públicas más radicales pueden generar más conflictos y resistencias y pueden finalmente naufragar por la limitada capacidad de implementación del Estado.

Los nuevos gobiernos en Bolivia y en Nicaragua han introducido ciertas medidas en su estrategia de desarrollo que prometen empujar a resolver los problemas estructurales de la pobreza, aunque en menor grado en Nicaragua en comparación con Bolivia. Nicaragua, por el momento, no ha abandonado totalmente políticas y programas provenientes de sus PRSPs. Es posible que en Bolivia también, a pesar de la retórica, el nuevo gobierno mantenga algunos elementos de los PRSPs que considera positivos. Sería recomendable que el nuevo gobierno en Honduras introdujera programas que ataquen más frontalmente el problema de la pobreza rural para facilitar un mayor acceso a la tierra y al financiamiento a los pobres rurales, entre otras medidas. No estamos argumentando que Honduras abandone su PRSP pero recomendamos que lo profundice y que lo inserte dentro de una nueva estrategia de desarrollo con un carácter marcadamente pro-pobre. Pero determinar hasta qué grado se pueden diseñar e implementar medidas más radicales para la reducción de la pobreza depende del contexto específico de cada país.

En los tres países objeto de este estudio el obstáculo mayor para la reducción de la pobreza rural es la debilidad del Estado y en especial su limitada capacidad de implementación de políticas públicas. La transformación neoliberal del Estado en América Latina desde los 1980s ha disminuido notablemente el margen de maniobra del Estado debido a que muchas de sus empresas fueron privatizadas y su personal, al igual que su presupuesto, fue reducido drásticamente. Además, con la liberalización y apertura de la economía al mercado mundial, los gobiernos tienen que ajustar sus políticas públicas acorde a los requerimientos de las fuerzas internacionales y los procesos de la globalización antes que a las necesidades domésticas y prioridades nacionales.

5.1.1 Capacidad limitada o débil del Estado

Capacidad estatal significa la habilidad y fuerza que el Estado tenga para diseñar e implementar programas de desarrollo, particularmente aquellos que involucran cambios estructurales, tales como la redistribución de activos y la reducción de la desigualdad. La limitada capacidad del Estado en Bolivia, Honduras y Nicaragua se debe a varios factores.

Primero, los recursos fiscales disponibles para el Estado son insuficientes para un desempeño más activo, especialmente desde la transición del Estado desarrollista a un Estado neoliberal. Los gobiernos tienen una baja capacidad de recaudar impuestos y dependen en gran medida de la ayuda externa y de la CI la cual muchas veces viene con ciertas condiciones y sobre la cual los gobiernos no tienen mucho control.

Segundo, los países tienen un número limitado de funcionarios que cuentan con una calificación apropiada para administrar eficientemente los asuntos del Estado. Existe una falta de ética de servicio público. Muchos funcionarios no son seleccionados en base a su mérito profesional, no reciben una remuneración apropiada, no tienen un buen entrenamiento y posibilidades de carrera civil y por tanto, no hay una motivación para un desempeño eficiente de sus funciones. Sin embargo, la capacidad del personal técnico, muchas veces ubicados en unidades

asesoras especiales adscritas a la presidencia de la república (generalmente son unidades de investigación y planificación) tienen generalmente personal altamente calificado y motivado. Tal ha sido el caso, por lo menos en ciertos períodos, de unidades como UDAPE en Bolivia, la UNAT en Honduras y la SECEP en Nicaragua. Pero a veces, parte del personal es contratado a través de nombramientos políticos sin tener la calificación técnica necesaria para el cargo. Los problemas de limitada capacidad administrativa son notorios a nivel regional y local, donde el Estado frecuentemente tiene una presencia menor y es más difícil contratar personal altamente calificado.

Tercero, la falta de estabilidad y continuidad de los gobiernos también limita la capacidad de acción del Estado. Con cada nuevo gobierno el personal clave e incluso personal de rango medio son cambiados generalmente por razones de clientelismo político. Aún más, los gobiernos mismos tienden a ser inestables. Hay una alta rotación de ministros y subsecretarios lo que tiene un impacto negativo sobre la continuidad e implementación de los programas rurales de desarrollo. Tal situación también se da a nivel local. Por ejemplo, en una entrevista al director de una ONG en Bolivia nos comentó cómo la nueva administración de una municipalidad rural le había solicitado que les enviara el plan de desarrollo municipal en cuya elaboración había participado la ONG, ya que la nueva administración no tenía el documento. Frecuentemente, cierta documentación desaparece de las oficinas cuando suceden cambios en la administración como resultado de cambios políticos. La administración saliente teme que la nueva administración descubra ciertas prácticas no del todo legales o simplemente quiere hacer la labor a la nueva administración más difícil o bien, boicotearla por diferencias políticas. Algo similar también ocurre a nivel nacional aunque la extensión de tal limpieza es probablemente menor que a nivel municipal por las dificultades logísticas que implica hacer desaparecer la documentación.

Cuarto, finalmente y no menos importante es como el carácter fragmentado del Estado debilita su capacidad de acción. Algunas personas claves en el gobierno luchan y compiten por el poder político dentro del mismo gobierno y más allá del gobierno. Ellos utilizan su cargo administrativo para fortalecer su posición en el gobierno y para ampliar su base social de influencia dentro del partido de gobierno. De esta forma, buscan posesionarse dentro del gobierno con un cargo de mayor rango o incluso lograr ser nombrados candidatos presidenciales para elecciones futuras. Esto también se relaciona con la multiplicidad de agencias gubernamentales ligadas al sector rural y cuyas acciones carecen de coordinación. Las distintas unidades suelen estar celosas de sus atribuciones o bien, son manipuladas por sus directivos como instrumentos en la competencia por el poder al interior del gobierno. En vez de implementar una política agraria coherente y coordinada cada unidad administrativa toma sus propias decisiones y acciones para así satisfacer las ambiciones políticas y económicas de sus directivos lo que a veces incluso los lleva a prácticas corruptas. La CI en parte contribuyó al fraccionamiento ya que cada donante establece sus propias relaciones con diferentes agencias de gobierno de acuerdo a sus prioridades. Sin embargo, en los últimos años la CI se ha esforzado en lograr una mayor coordinación en sus acciones y en promover un mayor AAA en las políticas públicas. Esta falta de coherencia y propósito común reduce enormemente la efectividad de la política agraria y a veces es incluso contraproducente ya que diferentes agencias del gobierno persiguen políticas contradictorias socavando así sus acciones.

Debido a estos cuatro factores incluso programas que potencialmente pueden tener gran impacto en la reducción de la pobreza rural, tal como la prometida “Revolución Agraria” del gobierno del presidente Evo Morales en Bolivia, pueden verse frustrados en sus objetivos debido a la débil capacidad del Estado de implementar sus planes. Por cierto, que además de los factores mencionados, un factor crucial que puede impedir o socavar la implementación de incluso los mejores planes de desarrollo gubernamentales es la división social y política del país. Por ello es necesario considerar la cohesión social y política del país como un factor central en el análisis de los éxitos o fracasos de las políticas de reducción de la pobreza.

5.1.2 Falta de cohesión social e integración nacional

Dado el alto grado de desigualdad, exclusión social y discriminación racial existente en los tres países no es una sorpresa encontrar que estos factores son una fuente constante de conflictos y estallan en violencia esporádica. Ello significa que muchas veces el Estado tiene poca o ninguna legitimidad en ciertos sectores de la sociedad, que incluso pueden ser mayoritarios, restándole así efectividad al Estado incluso cuando algunas de sus políticas pueden ser favorables a las comunidades locales. En los tres países se puede discernir una falta de consenso nacional y de hegemonía social y política de las clases dominantes. Ello se manifiesta con mayor fuerza en Bolivia y Nicaragua con su historia de levantamientos armados, golpes militares y protestas sociales, aunque este tipo de hechos son también parte de la historia de Honduras pero con menor intensidad.

La falta de cohesión social e integración circunscribe el accionar de los gobiernos. Dados los altos niveles de pobreza en estos países su reducción requiere de un esfuerzo masivo, persistente y coherente del Estado y de todos los sectores sociales del país. Para lograr un avance en una sociedad impregnada por conflictos endémicos étnicos y de clase se requiere de habilidades especiales de la clase política. Se requiere el arte de negociar para construir y encontrar los consensos económicos, sociales, políticos y culturales que permitan el establecimiento de coaliciones entre las fuerzas políticas del país. En tal sentido habría que destacar la menor experiencia política de las fuerzas que apoyan el gobierno de Evo Morales en Bolivia en comparación con los casos de Honduras y Nicaragua. A través de tales consensos, se podría diseñar e implementar políticas públicas adecuadas, movilizar los recursos económicos necesarios y establecer las instituciones apropiadas para la eliminación de la pobreza.

La clase capitalista en los tres países es relativamente débil, tiene una limitada capacidad empresarial y ha sido incapaz de proveer un liderazgo para un proyecto nacional de desarrollo que sea inclusivo y capaz de elevar los niveles de vida para todos los ciudadanos. Es una burguesía que no ha logrado ser hegemónica. Aunque ha estado en el poder por décadas, esta burguesía aún carece de legitimidad y de visión nacional. Es una burguesía que todavía tiene remanentes oligárquicos de su pasado y que revela su origen terrateniente en muchos de sus miembros más prominentes. Tiene una mentalidad rentista estando acostumbrada a extraer una renta de los campesinos que laboran en sus latifundios, así como de las comunidades indígenas. En décadas recientes, la burguesía industrial que emergió durante el período de la sustitución de importaciones ha extraído una renta del Estado a través de las medidas proteccionistas, los subsidios y los privilegios impositivos. En Bolivia, con su fuerte tradición minera, la mentalidad del saqueo de los recursos natu-

rales del país está muy enraizada y hoy en día toma la forma de la destrucción de los recursos forestales y de la tierra, particularmente debido a la expansión del cultivo de la soya en el oriente del país. Es pues, una burguesía de nombre solamente pero no en su comportamiento ya que busca adquirir riqueza a través de la apropiación y expropiación de recursos naturales y comunitarios antes que por la vía de la creación de la riqueza a través de la generación de valor agregado y de ganancias legítimas. Es una burguesía incapaz de sobrevivir a un clima competitivo que la forzaría o estimularía a invertir y mejorar la tecnología de sus empresas para así elevar su productividad y/o crear nuevos productos y buscar nuevos mercados; lo que la llevaría a incrementar su capacidad competitiva y así elevar sus ganancias.

En un sentido político es una burguesía que no ha adquirido la experiencia, el arte, el dominio o la habilidad de gobernar por consenso y por tanto de desarrollar una capacidad de negociación y construcción de consensos. Es una burguesía que tiene una limitada experiencia y capacidad democrática, las que son necesarias para lograr estabilidad política y crear los consensos conducentes a un proyecto nacional de desarrollo inclusivo. Ha sido más bien una política de enfrentamiento, imposición y exclusión que con frecuencia ha provocado protestas violentas y levantamientos de las clases dominadas. Ello a su vez ha llevado a golpes de estado militares y al autoritarismo revirtiendo muchos de los limitados logros democráticos del pasado e interrumpiendo el lento e incipiente proceso de democratización previo. En dicha cultura política muchos de los logros positivos de los proyectos de desarrollo no se continúan ni alcanzan a fructificar. Los nuevos gobiernos muchas veces empiezan de cero o revierten políticas previas aunque éstas hayan sido o pudieran ser beneficiosas para el país o incluso para los propios propósitos del nuevo gobierno. Así se pierde una valiosa memoria institucional, experiencias, habilidades técnicas, capacidades profesionales y lecciones de aprendizaje a cerca de lo que rinde frutos y de aquello que hay que descartar. Se pierde por tanto un capital institucional que habría enriquecido la capacidad operativa y facilitado la legitimación del Estado.

5.2. Lecciones de países que han eliminado o reducido la pobreza

5.2.1 Las experiencias de Corea del Sur y Taiwán

¿Cómo reducir y posiblemente eliminar la pobreza? ¿Qué se puede aprender de experiencias de desarrollo y reducción de pobreza que han sido exitosas? Para responder a estas preguntas puede ser útil referirse, aunque sea escuetamente, a los casos notables de Corea del Sur y de Taiwán. En aproximadamente tres décadas estos países lograron transformar radicalmente su economía y elevar los niveles de vida de la población en forma extraordinaria. En Corea del Sur la proporción de la población con un ingreso per cápita de menos de dos dólares estadounidenses por día es inferior al 2 por ciento (World Bank 2006a: 290). El logro de Taiwán es similar. Los niveles de ingreso por habitante en 1950 de estos países eran inferiores a los de los países más pobres de América Latina. Hoy en día los ingresos por persona de Corea del Sur y Taiwán son aproximadamente de 5 a 7 veces superiores a los de Bolivia, Honduras y Nicaragua (ibid.: 288).

La razón principal detrás del éxito de Corea del Sur y de Taiwán es la implementación de una reforma agraria drástica y profunda que resultó en una estructura de tenencia de la tierra bastante igualitaria. Además,

los gobiernos en dichos países implementaron una serie de políticas públicas que apoyaron a los pequeños agricultores tales como la provisión de fertilizantes, semillas mejoradas, asistencia técnica y estimularon el intercambio de experiencias y conocimiento entre los productores a través de su organización y de reuniones periódicas. Esto condujo a incrementos sostenidos de la productividad y de la producción agropecuaria. En un principio gran parte del incremento del valor generado por los agricultores fue apropiado por el Estado a través de medidas impositivas y del intercambio desigual (por ejemplo, los campesinos estaban obligados a vender su arroz a un bajo precio y a comprar fertilizantes a un alto precio). Tales recursos fueron transferidos al sector industrial para lograr su despegue. En la medida que la industrialización avanzó ésta pudo financiarse con sus propios recursos y hoy en día el flujo de recursos se ha revertido. Los recursos de la industria son redistribuidos en apoyo a la agricultura a través de subsidios y otras medidas. En la medida en que los niveles de ingreso se elevaron también aumentaron las presiones por la democratización del sistema político y en gran parte la población logró conquistar no sólo mayores niveles de vida pero también mayores derechos democráticos (Kay 2006).

Estas experiencias, aunque no sean necesariamente replicables, revelan que un sistema agrario igualitario y un fuerte Estado desarrollista junto con una estrategia de desarrollo que es capaz de lograr un equilibrio apropiado entre los sectores agropecuarios e industrial, así como, entre los mercados internos y externos es una herramienta poderosa para lograr la eliminación de la pobreza. Por cierto que la ayuda y el apoyo de los Estados Unidos de Norteamérica, especialmente durante el período de la guerra fría, facilitaron la consecución de tal logro tan espectacular.

5.2.2 La experiencia chilena

Otra experiencia relevante y más cercana, es decir Latinoamericana, es el caso Chileno. Las relativamente altas y sostenidas tasas de crecimiento del ingreso por persona desde mediados de la década de los 80s en Chile han conducido a una gradual pero significativa caída de la pobreza rural. Chile ha experimentado la mayor reducción de la incidencia de pobreza en América Latina y hoy en día tiene el menor porcentaje de pobres en la región. En promedio en la región la pobreza rural disminuyó del 65.4% en 1990 al 54.4% en 2006, mientras que en Chile cayó del 39.5% al 12.3%, o sea en un porcentaje mucho mayor que en América Latina. La situación es similar en cuanto a la extrema pobreza rural que en la región disminuyó del 40.4% al 28.7% y en Chile del 15.6% al 3.5% en el mismo período (CEPAL 2007: 317-318). La disminución de la pobreza fue gradual y relativamente lenta en Chile debido a una baja elasticidad en la reducción de la pobreza con relación a un crecimiento sustentado en una alta desigualdad en la distribución del ingreso y que no ha variado mucho. Sin duda, las altas tasas de crecimiento y el auge de las exportaciones de productos frutícolas y forestales han contribuido a la reducción de la pobreza en el campo pero con un retraso de muchos años debido a la sobreoferta de mano de obra y una legislación laboral que favorece a los empleadores. El dinamismo del sector rural fue el resultado de una combinación de políticas neoliberales con una variedad de medidas estatales de apoyo a ciertos sectores tales como los subsidios para la reforestación (que benefició principalmente a las grandes conglomerados forestales), el apoyo a la investigación para el desarrollo de nuevas tecnologías para la fruticultura y acuicultura

(principalmente salmones) a través de la Fundación Chile (entre otras instituciones) y asistencia técnica a pequeños productores campesinos. Tales medidas resultaron en aumentos significativos de los rendimientos y de la productividad, especialmente del sector de la agricultura comercial. Aunque Chile continúa teniendo una estructura agraria desigual, las reformas agrarias durante el período de 1964 a 1973 tuvieron un impacto profundo. Aunque la contrarreforma del gobierno del General Pinochet devolvió algunas de las tierras expropiadas a sus antiguos dueños, no restituyó el latifundio tradicional. La apertura y desarrollo de un mercado de tierras, en parte estimulado por la contrarreforma, permitió el acceso a la tierra a un nuevo grupo de empresarios agrícolas y agroindustriales que eran mucho más dinámicos que los antiguos propietarios latifundistas (Kay 2002).

5.2.2.1 De la apropiación de rentas a la creación de ganancias

Chile, al igual que Bolivia, Honduras y Nicaragua, también tiene una clase dominante que acumuló riqueza a través de la extracción de rentas. Pero en Chile ésta fue obligada por las varias reformas desde la década de los 60s a modernizarse, incluyendo las reformas agrarias (1962–1973). Con la reformas sus posibilidades de obtener rentas fueron cada vez más limitadas con lo cual tuvieron que buscar nuevas fuentes de ingresos principalmente a través de la creación de ganancias. Dicho proceso de modernización capitalista fue acelerado por las políticas neoliberales implementadas durante el régimen militar (1973–1989) y que fueron continuadas, pero con un mayor énfasis en políticas sociales, por los gobiernos democráticos de la “Concertación”. La “Concertación” es una coalición de partidos de centro y de izquierda que ha sido reelegida varias veces desde que asumió el gobierno en 1990.

Las políticas económicas neoliberales abrieron la economía chilena a los mercados mundiales y a la competencia internacional forzando así la reestructuración de la economía con la eliminación gradual de las varias medidas proteccionistas. Aquellos miembros de la vieja burguesía que no se modernizaron desaparecieron bajo las presiones competitivas del mercado mundial ya que sus empresas tuvieron enormes pérdidas y tuvieron que declararse en quiebra. Pero la mayoría logró modernizarse. Además surgió una nueva clase capitalista que supo aprovechar las nuevas oportunidades de la economía mundial. La reestructuración tomó su tiempo y afectó negativamente especialmente a la clase trabajadora ya que en un primer período el desempleo aumentó drásticamente y los salarios sufrieron una fuerte caída. Incluso hasta el día en hoy las condiciones de trabajo siguen siendo muy precarias debido a la flexibilización de la economía.

En la agricultura los empresarios comerciales reconvirtieron sus sistemas productivos hacia nuevos rubros más rentables e invirtieron en nuevos sistemas de riego, en el mejoramiento de tierras y pastizales y en nuevas tecnologías. Con estas medidas intensificaron su producción y elevaron notablemente los rendimientos de sus cultivos que alcanzaron niveles similares a los de los países desarrollados. Dichos incrementos en la productividad beneficiaron en las primeras décadas casi exclusivamente al sector empresarial. Pero en la medida en que el mercado de trabajo se hacía más estrecho los trabajadores agrícolas lograron negociar mejores salarios, especialmente a partir de la transición democrática con los gobiernos de la “Concertación”. Es también a partir de 1990 que los gobiernos comenzaron a implementar una serie de medidas favorables al sector campesino, tales como programas de reconversión produc-

tiva para los pequeños productores, asistencia técnica y proyectos dirigidos a la mujer campesina (Kay 1997). Aunque dichas medidas han sido insuficientes, si lograron elevar gradualmente los niveles de vida de los campesinos que sin embargo siguen siendo inadecuados.

5.2.2.2 *Negociaciones políticas, acuerdos y alianzas*

Los gobiernos de la Concertación han seguido desarrollando aquellos aspectos de la política económica del anterior gobierno militar que consideraron que eran un logro y que les podían ser útiles para sus propios programas de desarrollo. Es simbólico que la coalición de partidos tomó el nombre de “concertación” queriendo indicar con ello que sus miembros estaban dispuestos a forjar un consenso a través de negociaciones para lograr acuerdos sostenibles. Aunque cada partido tuvo que hacer concesiones, fueron conscientes de que las ventajas de forjar una concertación eran mucho mayores que la posible pérdida que implica hacer concesiones. Y la historia les ha dado la razón hasta hoy en día. Los gobiernos de la Concertación gradualmente removieron ciertos aspectos de las políticas neoliberales que eran contrarios a su estrategia de “desarrollo con equidad” o que dificultaban su consecución. La reelección de sucesivos gobiernos de la Concertación le dio cierta continuidad, estabilidad y coherencia a las políticas públicas permitiendo consolidar las mejoras económicas, crear nuevas políticas sociales para reducir o eliminar muchas de las desigualdades e injusticias sociales creadas durante el régimen militar al mismo tiempo que avanzar en la transición democrática eliminando los enquistes autoritarios.

La reducción en la pobreza rural en Chile fue apoyada por una serie de medidas de bienestar social dirigidas a los sectores pobres. Sin embargo, el ritmo más rápido en la disminución de la pobreza se logró con la implementación del programa contra la pobreza llamado “Chile Solidario”. Este programa combina elementos asistenciales con medidas que persiguen facilitar la reintegración de los pobres al mundo del trabajo (en caso de los desempleados) y/o mejorar sus capacidades humanas con programas de entrenamiento para que estas personas puedan lograr un empleo más productivo, de mejor calidad y por tanto, con una mejor remuneración. Además el programa ofrece un fondo para que los beneficiarios puedan establecer un pequeño negocio. Así, entre los años 2003 y 2006 la pobreza rural se redujo más rápidamente que en períodos anteriores desde un 19.9% a un 12.3% (Casen 2007). Por primera vez desde 1990 se redujo también la desigualdad en el ingreso, aunque solamente de manera leve.

El caso chileno no se puede replicar completamente pero sí se pueden aprender algunas lecciones que pueden ser útiles para países como Bolivia, Honduras y Nicaragua. Está claro que las políticas públicas no se pueden copiar pero si es factible adaptar algunas de éstas al contexto específico de cada país con la posibilidad de que rindan resultados más satisfactorios que las actualmente existentes en dichos países. Para tal efecto la lección más importante que se deriva tanto del caso chileno como de las experiencias de Corea del Sur y Taiwán es la necesidad de fortalecer la institucionalidad del país y la capacidad de gestión del Estado.

5.3. El fracaso de los PRSPs y la carga que han asumido los pobres: migraciones y remesas

La reducción de la pobreza en Chile fue facilitada por la mayor capacidad de gestión del Estado comparada con Bolivia, Honduras y Nicaragua así como también por su mayor estabilidad económica, social y

política. Sin embargo, Chile no ha logrado todavía eliminar la pobreza, como es el caso de Corea del Sur y Taiwán, debido principalmente a la alta concentración del ingreso y al menor ingreso por persona en Chile que sólo llega aproximadamente a la mitad del de Corea del Sur (World Bank 2006a: 290). Esto demuestra que a pesar de los logros de Chile una manera más drástica, rápida y sostenible para reducir la pobreza es mejorar la elasticidad de la reducción de pobreza en relación al crecimiento a través de un proceso de crecimiento económico pro-pobre que implique una distribución más igualitaria del ingreso y de los activos. Las grandes inversiones públicas en educación y salud también fueron un ingrediente importante del éxito de Corea del Sur y Taiwán.

El fracaso de los gobiernos de Bolivia, Honduras y Nicaragua en avanzar significativamente en reducir la pobreza rural es muy desalentador especialmente porque las circunstancias económicas internacionales han sido favorables en el último quinquenio. Desde 2002 la economía mundial ha crecido sostenidamente alimentada por el extraordinario crecimiento de la economía china y en años recientes, también por el buen desempeño económico de India. El precio de varias de las materias primas exportadas por Bolivia, Honduras y Nicaragua ha subido notablemente. Bolivia se ha beneficiado por el mayor precio del gas y Honduras y Nicaragua por el mayor precio del café.

Es paradójico y trágico, que quizás la mayor contribución a la reducción de la pobreza rural o para prevenir un mayor deterioro, la han hecho los propios pobres que han emigrado y han enviado remesas a sus familiares. Los pobres rurales han tenido que diseñar su propia estrategia de vida para asegurar su subsistencia y posiblemente salir de la pobreza. La falta de acceso a recursos productivos, especialmente la tierra, así como la falta de oportunidades de empleo, tanto en el campo como en la ciudad, han empujado, especialmente a los jóvenes, a buscar mejores oportunidades en el extranjero. La migración no se limita necesariamente a los pobres ya que incluso personas en mejor situación migran al extranjero ya que esperan lograr mejores oportunidades de empleo y recibir ingresos sustancialmente superiores trabajando en países más desarrollados. Muchas veces las personas en extrema pobreza tienen mayores dificultades de emigrar, especialmente a los países más lejanos, ya que para ello se requieren ciertos recursos económicos. Esta migración no recibe ningún apoyo estatal y muchas veces implica altos costos y riesgos para los inmigrantes, especialmente en el caso de los inmigrantes ilegales. Cuando estos inmigrantes encuentran trabajo en el extranjero son fácilmente explotados por empleadores inescrupulosos debido a su condición de vulnerabilidad y sus condiciones de vida precarias.

La expresión más clara del fracaso de los PRSPs y de otras políticas públicas dirigidas a la reducción de la pobreza es la gran y persistente migración de los pobres rurales a países vecinos tales como Costa Rica en los casos de Honduras y Nicaragua y Argentina en el caso de Bolivia. Es posible que en años recientes la emigración a los EEUU y a Europa (especialmente España) sea más importante que la que se dirige a los países vecinos, aunque no necesariamente en el número de personas pero sí en término del valor de las remesas. Es una ironía que quizás la estrategia más exitosa de reducción de la pobreza es aquella que espontáneamente los mismos pobres han realizado parcialmente promovida por el fracaso de las políticas de reducción de la pobreza de los gobiernos. La iniciativa de los pobres, financiada con sus propios medios y con un alto costo social y un alto riesgo de perturbar las relaciones familiares y comunitarias, ha sido el motivo por el cual la pobreza es hoy

bastante menor de la que hubiésemos esperado sin esta emigración. Esta migración no sólo reduce el número de los pobres en el país de origen pero además genera una fuente importante de ingreso para los pobres en el país que recibe las remesas. La migración llegó a un nivel tal que ya se estima que el valor de las remesas recibidas en el país respectivo es mayor que el valor de las exportaciones agropecuarias y en algunos casos incluso se han convertido en la mayor fuente de generación de divisas extranjeras que son tan importantes para el desarrollo del país. Así países como Honduras y Nicaragua y en menor medida Bolivia, se han transformado en exportadores de gente.

Es paradójico que las personas que han sido excluidas y marginalizadas por gobiernos sucesivos en sus países de origen son las mismas personas que están apuntalando a dichos gobiernos con su contribución al desarrollo del país y a la reducción de la pobreza y de la deuda externa. Pocas ONGs y miembros de la CI han tomado medidas significativas para resolver el problema de la migración. Tarde o temprano hay que buscar una solución a esta situación que no sea a través de medidas represivas sino a través de medidas de apoyo, como acuerdos internacionales, que ayuden a reducir o eliminar la discriminación y la explotación a los cuales están expuestos los migrantes en el extranjero. Sin duda, la solución principal a esta miseria tiene que ser doméstica, a través de la creación de oportunidades decentes y sostenibles de vida para los pobres rurales en sus propios países. La riqueza principal de un país son sus recursos humanos y países como Bolivia, Honduras y Nicaragua no han logrado desarrollar el potencial de su capital humano lo que les ha traído consecuencias negativas para su desarrollo económico.

La solución al problema de la pobreza rural y al de la pobreza en general no se logrará con los PRSPs, incluso si éstos tuvieran un diseño apropiado y fuesen bien implementados. Cualesquiera que hayan sido los fracasos y limitaciones de los PRSPs, estos sí han logrado, en mayor o menor medida, influenciar a los gobiernos, ONGs y a la CI para darle una mayor prioridad a la reducción de la pobreza en sus políticas, planes, proyectos y en algunos casos en sus acciones. También los PRSPs han logrado elevar el nivel de conciencia de muchos ciudadanos de la magnitud del problema de la pobreza y de la importancia de tomar medidas activas para su reducción. Quizás no sea una coincidencia que los gobiernos recientemente elegidos de Bolivia y Nicaragua, y en menor medida de Honduras, hayan puesto la eliminación de la pobreza, la discriminación y la exclusión social como un objetivo central de sus programas de gobierno. La reducción y eliminación de la pobreza sólo se logrará a través de transformaciones profundas en cada país que ataquen las causas estructurales de la pobreza. Antes que imponer o priorizar sus propios esquemas la CI podría tener mayor efectividad si facilitase la transformación estructural que emerge de las propias dinámicas sociales y políticas en Bolivia, Honduras y Nicaragua.

Bibliografía

- Aguilar, Juan Carlos, et. al. 2002, Estudio de Evaluación de Capacidades Institucionales y de Gestión de Gobiernos Municipales. La Paz.
- Ambrosio, Mateo, José Juan Romero y Eduardo Ramos 1999, Iniciativa por el Desarrollo Rural en Nicaragua, Apuntes para elaborar las Bases Metodológicas de un Plan Nacional de Desarrollo Rural, Córdoba, España.
- ASOMIF-BID 2007, “Diagnóstico de los Sistemas Productivos Rurales, para el Diseño de Servicios Financieros Rurales”, estudio elaborado por la consultora Wisconsin Coordinating on Nicaragua, Managua: Enlace.
- Avendaño, Nestor 2007, La Economía y la Pobreza de Nicaragua 2002–6, Managua.
- Balderrama, Carlos 2007a, Sistema boliviano de innovación agraria, (documento para el debate). La Paz.
- Balderrama, Carlos, et. al 2007b, Evaluación de la Capacidad de Gestión del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Informe Final. Centro de Estudio y Proyectos, s.r.l. CEP: La Paz.
- Banco Mundial 1999 Estrategia de asistencia para el país – Honduras – CAS, Washington
- Banco Mundial 2001, Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la Pobreza, Madrid: Mundi-Prensa.
- Banco Mundial 2003a, Agricultura en Nicaragua: Promoviendo la competitividad y estimulando el crecimiento de base amplia.
- Banco Mundial 2003b, Nicaragua: Reporte de Pobreza. Aumentando el bienestar y reduciendo la vulnerabilidad. Departamento de Centro América Región de América Latina y el Caribe. 68.
- Banco Mundial 2004, Estrategia de Asistencia al País: Bolivia. La Paz: Banco Mundial.
- Banco Mundial 2007, Nicaragua – Revisión del Gasto Público, mimeo.
- Barham B. et al 2002, The long and Grinding Road of Inegalitarian Agrarian Structure in Honduras: Impacts of Market Reforms and Hurricane Mitch.

- Baumeister, E. Y Wattel, J. 1996, Una visión de conjunto de la estructura agraria y agropecuaria de Honduras en El agro Hondureño y su futuro. Baumeister, E. (coord.) Editorial Guaymuras, Tegucigalpa.
- Baumeister, Eduardo 2004, Nicaragua: Estrategias Públicas y Pobreza Rural, en los años 90. Cuaderno de Trabajo 14. San Jose, Costa Rica: RUTA, DFID, ODI.
- Baumeister, Eduardo y Fernández 2003, Análisis de la tenencia de la tierra en Nicaragua a partir del Censo Agropecuario 2001, s/l.
- Benneker, C., J. Bejarano y Villarroel, M. A. C. 2005. Experiencias de Manejo Forestal Comunitario en Bolivia. Santa Cruz, Bolivia, CEADES – SNV.
- Birbuet, Gustavo, 2007 Director de AOPEB. entrevista Junio 2007
- BM/FMI (2000) Decision Point Document for the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. IMF and WB staff, Washington.
- Budinich, Ema. Junio 2004, “Informe Final, Análisis del Gasto Público en el Sector Productivo Rural”, Managua.
- Cáceres, Sinfiriano 2007, “El gobierno debe cambiar: el desarrollo rural no se resuelve en secreto”, Revista Envío mayo 2007, Managua.
- Casen 2007, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2006, Santiago: Ministerio de Planificación, República de Chile.
- CEPAL 1999, Efectos sociales de la globalización sobre la economía campesina. Reflexiones a partir de experiencias en México
- CEPAL 2006, Migración internacional y desarrollo en Nicaragua. Serie Población y Desarrollo CEPAL-CELADE. Santiago de Chile.
- CEPAL 2007, Panorama Social de América Latina 2007, Santiago: CEPAL.
- CIPRES 2006, Los pequeños y medianos productores agropecuarios en Nicaragua, Tomos I y II, Managua: CIPRES.
- CIPRES 2007, Manual del Programa Productivo Alimentario, 3ra. Ed., Managua: Ediciones Graphic Print.
- Cohen, E y Franco, R. 2006, Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana. FLACSO México.
- Contreras-Hermosilla, A. 2004, Barreras a la Legalidad en los Sectores Forestales de Honduras y Nicaragua.
- Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (CCER) 2001, La Nicaragua que queremos: Enfoque y prioridades para una Estrategia resultado del proceso de consulta, debate y análisis. Managua.
- COSUDE 2007, La Cooperación Suiza en Bolivia. La Paz, Bolivia, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Secretaría de Estado de Economía (SECO).
- Crespo Valdivia, F. 2000, Incidencia de la Reformas Estructurales sobre la Agricultura Boliviana. CEPAL/ECLAC: Serie Desarrollo Productivo, No. 98. Santiago de Chile, Diciembre de 2000, p. 33.
- De Janvry, A. y Sadoulet, E. 2001, Hacia un enfoque para el desarrollo rural en México y América Central. Grupo Inter-Agencial para el Desarrollo Rural.

- De Souza S., José, Cheaz, J. Santamaría, M. A. Mato y A. León 2001, “La dimensión de “Estrategia” en la construcción de la sostenibilidad institucional”, Serie: Innovación para la Sostenibilidad Institucional, ISNAR-CGIAR, San José, Costa Rica: Proyecto Nuevo Paradigma.
- Dirección de Política Tecnológica (DPT), MAGFOR 2004, “Informe Analítico. El Proceso de Gestión de la Política Nacional de Innovación Tecnológica Agrícola y Rural en el marco del Proyecto de Tecnología Agrícola 2001–4”, Managua.
- Dumazert P. & F. J. Perez 2002, “Planificación territorial, institucionalidad local y desarrollo rural en Nicaragua: Una propuesta de Zonas Pilotos. Iniciativa por el Desarrollo Rural de Nicaragua”, Managua, Nicaragua: CA-MAGFOR-AECI.
- Dumazert, Patrick 2007, “Comentarios Sobre el Programa Hambre Cero y los Retos de la Coordinación de la Política de SSAN en Nicaragua”, Managua: mimeo.
- EAP 2006, Revisión de medio término del PRONADEL. Hacia un Programa Nacional de Desarrollo Económico Local. Carrera de Desarrollo Socioeconómico y Ambiente, INI. San Antonio de Oriente, Honduras.
- El Deber 2007, “INRA regula el ‘mercado de tierras’”. Santa Cruz de la Sierra, 5 de agosto de 2007, B16 y B17.
- Environmental Investigation Agency (EIA) 2005, The Illegal Logging Crisis in Honduras - How U.S. and E.U. imports of illegal Honduran wood increase poverty, fuel corruption and devastate forests and communities. EIA, Center for International Policy. Washington D.C., United States.
- Eyzaguirre, José Luis 2005, Composición de los ingresos familiares de campesinos indígenas. Un estudio en seis regiones de Bolivia. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado: La Paz.
- Fajnzylber, Pablo y J. H. López 2007, Cerca de Casa: El Impacto de las Remesas en el Desarrollo de América Latina, Resumen Ejecutivo, Conference Edition, The World Bank.
- FAO 2003, Informe de la Evaluación del Programa Nacional Libra por Libra - PNLL, MAGFOR: Managua.
- FAO 2007, State of the World’s Forests 2007. Rome, Food and Agriculture Organization.
- FAOSTAT 2007, Base de datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la alimentación. <http://faostat.fao.org>
- Feinstein, Osvaldo 2007, “Evaluación Pragmática de Políticas Públicas”, España: ICE.
- FIDEG (Fundación Internacional para el Desafío Económico Global). Varios números de la Revista “El Observador Económico”.
- Fondeagro/MAGFOR 2006, Informe Anual 2006 y Anexos. Nicaragua.
- Forest Stewardship Council 2007a, FSC Certification: graphs, maps and statistics. FSC.
- Forest Stewardship Council 2007b, FSC Certified Forests. FSC.
- Global Witness 2007, Proyecto Piloto de Monitoreo Forestal Independiente en Nicaragua – Primer Informe General de Actividades Agosto 2006 – Marzo 2007. Managua.
- Global Witness and Comisionado Nacional de Derechos Humanos

(CONADEH) 2006, Monitoreo Forestal Intependeinte en Honduras – Segundo Informe General de Actividades Mayo 2005–Abril 2006. Global Witness. Washington DC, United States.

Gobierno de Bolivia 1994, Ley de Participación Popular. Ley 1551.

Gobierno de Bolivia 1996a, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Ley 1715.

Gobierno de Bolivia 1996b, Ley Forestal. Ley 1700.

Gobierno de Bolivia 2006, Plan Nacional de Desarrollo. La Paz.

Gobierno de Bolivia 2007a, Modificaciones a la Ley N°1715 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, Viceministerio de Tierras and Instituto Nacional de Reforma Agraria. Ley N° 3545.

Gobierno de Bolivia 2007b, Plan de desarrollo sectorial – Revolucion agraria y forestal. Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente. La Paz.

Gobierno de Honduras 1990, Encuesta Agrícola Nacional 1989. Secretaría de Recursos Naturales. Tegucigalpa.

Gobierno de Honduras 1993, Encuesta Agrícola Nacional 1992. Secretaría de Recursos Naturales. Tegucigalpa.

Gobierno de Honduras 1994, Censo Nacional Agropecuario 1993. Secretaria de Recursos Naturales y SECPLAN. Tegucigalpa.

Gobierno de Honduras 2001, Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Tegucigalpa.

Gobierno de Honduras 2002a, Encuesta Agrícola Nacional 2001. INE. Tegucigalpa

Gobierno de Honduras 2002b, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. INE. Tegucigalpa.

Gobierno de Honduras 2005, Informe de avance de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Tegucigalpa.

Gobierno de Honduras 2006a, Informe de avance de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Tegucigalpa.

Gobierno de Honduras 2006b, Focalización de la Red Solidaria. Red Solidaria. Presidencia de la República. Tegucigalpa.

Gobierno de Honduras 2007, Principales Resultados obtenidos con el Registro de Beneficiarios de la Red Solidaria. Red Solidaria. Presidencia de la República. Tegucigalpa.

Gobierno de Nicaragua 2001, Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza. Managua.

Gobierno de Nicaragua 2003, Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza Segundo Reporte de Avance, Managua: SETEC.

Gobierno de Nicaragua 2003, Ley Forestal. Ley 462.

Gobierno de Nicaragua 2004, Plan Nacional de Desarrollo Operativo 2005–2009, Managua.

Gobierno de Nicaragua 2005, Plan Nacional de Desarrollo. Managua.

Gobierno de Nicaragua 2006, Ley de Veda para el Corte Aprovechamiento y Comercialización del Recurso Forestal. Ley 585.

Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (GRUN), 2007a. Sector Público Agropecuario. Líneas de Políticas para el Desarrollo Rural Sostenible, Borrador.

- Godoy, R., H. Overman, J. Demmer, et al. 2002, "Local financial benefits of rain forests: comparative evidence from Amerindian societies in Bolivia and Honduras." *Ecological Economics* 40(3): 13.
- Government of Nicaragua 2005, *Nicaragua: Poverty Reduction Strategy Paper: National Development Plan*. IMF.
- Grigsby A. & F. J. Perez 2006, *Implicaciones Estructurales de la Liberalización Comercial en la Agricultura y el Desarrollo Rural en Nicaragua*. Reporte País, World Bank – ESSD. No publicado.
- GRUN/SETEC 2007a, "Prioridades Nacionales del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional"; Versión Ampliada. Managua.
- GRUN/SETEC 2007b, *Boletín Informativo, MAGFOR/PPA No. 25*, 17 de Agosto 2007, Managua
- GRUN/SETEC 2007c, *Programa Económico-Financiero 2007–2010*, Managua.
- GRUN/SETEC 2007d, *Informe Primer Semestre PRORURAL 2007*, Managua.
- Guimaraes, Joao y N. Avendaño 2004, *¿Estrategia sin Dueño? La Estrategia de Reducción de la Pobreza en Nicaragua*. Informe País completo, Holanda: ISS.
- Guzmán, J. 2007, *El Impacto de la Veda Forestal: Un año después*. El Observador Económico: 10–12.
- IDRN 2001, *Bases para un Plan de Desarrollo Rural de Nicaragua. Una Propuesta para la Discusión y para la Acción*. Managua: UCA.
- IICA 1999, *El Desarrollo Rural Sostenible en el Marco de una Nueva Lectura de la Ruralidad*. Nueva Ruralidad. Tegucigalpa
- INEC 2004, *Resultados Comparativos de las Encuestas de Medición de Nivel de Vida 1993, 1998 y 2001*. Managua, Nicaragua: Instituto de Estadísticas y Censos.
- INEC 2007, *Indicadores Básicos de Pobreza Encuesta de Medición de Nivel de Vida 2005*, Managua, Nicaragua: Instituto de Estadísticas y Censos.
- Instituto Prisma 2000, *Las Políticas sobre la Pobreza en Bolivia. Dimensión, Políticas y Resultados (1985–1999)*. Plural editores: La Paz.
- IPADE 2007, *Valoración del IPADE sobre los 100 días del Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional*, Managua. <http://www.ipade.org.ni/docs/Valoraciones%20100%20dias%20degobierno%20DOS%2025.04.07%20vf.pdf>.
- IRAM 2000, *Estudios sobre la tenencia de la tierra Parte I y III*, Managua IRAM-Banco Mundial.
- ISS 2006, *Honduras: ¿Qué pasó con la ERP? Evaluación de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en Latinoamérica 2006*. Proyecto Comisionado por Asdi. La Haya
- Kay, C. 1995, *Rural Development and Agrarian Issues in Contemporary Latin America*, in Weeks, J. (eds) *Structural Adjustment and the agricultural sector in Latin America and the Caribbean*, London, McMillan.
- Kay, C. 1997, "Globalization, peasant agriculture and reconversion in Chile." *Bulletin of Latin American Research*, 16 (1): 11–24.
- Kay, C. 2002, "Chile's neoliberal agrarian transformation and the peasantry", *Journal of Agrarian Change*, 2 (4): 464-501.

- Kay, C. 2005, "Pobreza y estrategias de desarrollo rural en Bolivia: ¿Está impulsando la ENDAR las capacidades campesinas?", *Debate Agrario*, No. 38, pp. 109-139.
- Kay, C. 2006, "East Asia's success and Latin America's failure: agrarian reform, industrial policy and state capacity", in R. Boyd, B. Galjart and T.-W. Ngo (eds.), *Political Conflict and Development in East Asia and Latin America*, London: Routledge.
- La Prensa 2007. "El Plan Nutrición Cero arranca en Cotahuma". La Paz, 6 de agosto de 2007, p. 15a.
- Laforge, Michel; Colindres, Ibis y López, M. 2004, *La Pobreza Rural Mas Allá de las Cifras. Estudios de caso en Honduras y Nicaragua*, ODI, DFID, FIDA, Documento de Trabajo 12, Series de Publicaciones RUTA, Costa Rica: RUTA.
- Ley de Capitalización (1994, modalidad de privatización de las principales empresas estatales).
- Ley de Descentralización Administrativa (LDA, 1995)
- Ley de Participación Popular -LPP (1994, modelo boliviano de descentralización).
- Ley de Reforma de Pensiones 1996.
- Ley de Reforma Educativa -LRE- que oficializa la Educación Intercultural Bilingüe -EIB- 1994.
- Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, conocida como Ley INRA 1996.
- MACA y PADER-COSUDE 2004, *Municipio Productivo y Promoción Económica. Lecciones Aprendidas en su Aplicación*. La Paz.
- MACIA (s/f), *Estrategia Nacional de Desarrollo Rural. Resumen Ejecutivo*. Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios (MACIA) y Ministerio de Desarrollo Sostenible. La Paz.
- MAGFOR 2000, "Estrategias Para el Desarrollo de la Agricultura Nacional. Horizonte 2010. Un enfoque hacia la Seguridad Alimentaria" Dirección General de Políticas del Sector Agropecuario y Forestal, Nicaragua: MAGFOR.
- MAGFOR 2005, "Programa Sectorial de Desarrollo Rural Productivo Sostenible (PRORURAL)", Plan Nacional de Desarrollo (PND), MAGFOR: Nicaragua.
- MAGFOR 2006a, "Política y Estrategias para el Desarrollo Rural Productivo", Nicaragua: MAGFOR.
- MAGFOR 2006b, "Marco de la Políticas de Tierras". Intendencia de la Propiedad. Ministerio Agropecuario y Forestal en base a CENAGRO 1963 y 2005. Dirección de Políticas de Tierra-MAGFOR.
- MAGFOR, Proyecto Forestal en Nicaragua (PROFOR), Banco Mundial (BM), et al. 2005, *Lecciones Aprendidas - Profor e Iniciativas de Co-Inversión*. Managua, Nicaragua.
- MAGFOR/IDR 2002, *Marco de Política para el Desarrollo Rural en Nicaragua* (21 págs.). S/l.
- Maldidier, C y P. Marchetti 1996, *El Campesino Finquero I*. Instituto de Investigación y Desarrollo Nitalpan. Managua: UCA.

- Maluccio, John A. y Rafael Flores 2004, "Impact Evaluation of a Conditional Cash Transfer Program: The Nicaraguan "Red de Protección Social", Fund Discussion Paper No. 184, Food Consumption and Nutrition Division, Washington, D.C: International Food Policy Research Institute.
- MDRAMA 2006, Plan de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, con Soberanía para Vivir Bien. (Borrador final). Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente. La Paz, Diciembre.
- MHCP, Gobierno de Nicaragua 2005, Estrategia para el Desarrollo de un Marco Presupuestario de Mediano Plazo en Nicaragua: Estrategia y Plan de Acción. S/l.
- Mikkelsen, Vagn y Atilio Bravo 2006, Revisión de Cartera de Proyectos de las Instituciones del SPAR. SPAR, Managua.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería, Gobierno de Nicaragua, 1998, Una Ruta para Modernizar la Nicaragua Rural, Managua.
- Morales, Rolando 2004, Bolivia. Pobreza, Desigualdad y Crecimiento. Análisis Estructural. La Paz.
- MPM 2007, Plan de Desarrollo Productivo con Soberanía para Vivir Bien 2007–2011. Ministerio de Producción y Microempresa (MPM). La Paz.
- Nebela, G., L. Quevedo, J. B. Jacobsena, et al. 2005, "Development and economic significance of forest certification: the case of FSC in Bolivia." *Forest Policy and Economics* 7 175– 186.
- Noe Pino 1992, Ajuste Estructural y el Agro Hondureño. Algunas consideraciones preliminares en El Sector Agrícola y la Modernización en Honduras CEDOH. Editorial Millenium. Tegucigalpa.
- Pacheco, D. 2006a, Manejo Forestal Comercial Comunitario en Propiedades Colectivas Indígenas de las Tierras Tropicales de Bolivia. La Paz, Bolivia, Centro de Estudios para la Realidad Económica y Social (CERES), International Forestry Resources and Institutions (IFRI).
- Pacheco, P. 2006b, Descentralización forestal en Bolivia: Implicaciones en el gobierno de los recursos forestales y el bienestar de los grupos marginados. CIFOR/IDRC. La Paz, Bolivia.
- Paes de Barros 2006, Pobreza Rural en Honduras: Magnitud y Determinantes. PNUD y Gobierno de Honduras. Alin Editora, Tegucigalpa.
- Peres Arenas, J. A. y Lorini Villavicencio, R. 2006, Mapeo de Instituciones y Financiadoras que Promuevan la Agroecología. La Paz: Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).
- Peres, J. A., Campero C. y Antezana, S. 2007, Estudio sobre un Fondo de Inversión Regional para Pequeños Productores Agrícolas en América Latina (FPA). Informe Bolivia. La Paz: CEP.
- Peres, José Antonio 2004, Pobreza y Globalización en Bolivia. En: International Network of Alternative Financial Institutions. Pobreza y Globalización en América Latina. Estudios de Casos: Bolivia y Nicaragua. San José de Costa Rica.
- Pérez, F.J., 2005, "Effects of Land Legalization in the Agrarian Dynamics of the Indigenous Communities of Alta Verapaz, Guatemala". Athens, OH, USA: Center of International Studies Ohio University.
- PNUD 2003, El Desarrollo Humano en Nicaragua 2002. Las condiciones de la Esperanza. Managua.

- PNUD 2004, Perfil de Género de la Economía del Istmo Centroamericano (1990-2002), Managua.
- PNUD 2007, Objetivos de Desarrollo del Milenio. Honduras 2007. Segundo Informe de País. Lin S.A. San José
- Porter, Michael, 1990, *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.
- PRORENA 2007, Informe de Monitoreo de Impactos – Mayo 2007. GTZ, Cooperación República de Honduras – República Federal de Alemania, KfW. Honduras.
- Ramírez, José 2007, Viceministro de Planificación Territorial y Ambiental. Ministerio de Planificación y Desarrollo. La Paz, 26 de abril de 2007; entrevista.
- República de Bolivia 2006, Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien, 2006–2010. La Paz, junio.
- República de Bolivia 2007, Plan de Desarrollo Sectorial: Revolución Rural, Agraria y Forestal. Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, La Paz, septiembre de 2007.
- República de Bolivia. Constitución Política del Estado. Título Tercero, Régimen Agrario y Campesino, Art. 171.
- Richards, M 2002, Hacia un entendimiento mayor de la pobreza rural en Centroamérica: Lecciones de la Literatura sobre el Desarrollo Rural. Informe para Taller Internacional “¿Hacia donde va la pobreza rural en Nicaragua y Honduras?” DFID
- Richards, M., F. Del Gatto y G. Alcócer López 2003, El Costo de la Tala Ilegal en Centroamérica. ¿Cuánto Están Perdiendo los Gobiernos de Honduras y Nicaragua? www.talailegal-centroamerica.org. Managua, Tegucigalpa.
- Rocha, José Luis 2007, “De cómo nos convertimos de ciudadanos-tutelados en ciudadanos-clientes y de por qué no se ven salidas: 25 aniversario de la Revolución”, Revista Envío, Año 26, Número 304, Julio 2007, Managua.
- Rodas, A., A. Peña, P. Roth, et al. 2005, Propuesta para la próxima Asamblea 2005 del FSC – Revisando la experiencia de certificación de manejo forestal comunitario en América Latina. Ayuda Memoria de Seminario Taller, 11, 12 de noviembre de 2004. Santa Cruz, Bolivia, SNV – WWF.
- Rojas, D., I. Martínez, W. Cordero, et al. 2003, Tasa de deforestación de Bolivia 1993–2000. Santa Cruz, Bolivia, BOLFOR, Superintendencia Forestal.
- Rojas, Juan Carlos 2006, Estado del Proceso de Saneamiento a 10 Años de vigencia de la Ley 1715. 18/10/1996–18/10/2006. Dirección Nacional del INRA. La Paz.
- Salazar, M. and S. Gretzinger 2004, Costos y Beneficios de la Certificación Forestal y mecanismos para la resolución de obstáculos comunes. San José, Costa Rica, World Wildlife Fund (WWF).
- Semanario La Época 2007, José Ricardo Cox Entrevista al Viceministro de Turismo, Negocios. “Tres ejes para armar un turismo competitivo”. La Paz, 24 de junio de 2007, p. 2.

- Siegel, Paul, Jeff Alwang, Martin Raine, Ken Chomitz, Carlos Arce, Jonathan Wadsworth y Francisco Pichon 2004, “Drivers of sustainable rural growth and poverty reduction in Central America: Nicaragua case study”, draft. Department of Environmentally and Socially Sustainable Development, Latin American and Caribbean Region, Washington DC: World Bank.
- SNU 2007, Nicaragua: Valoración Común de País, 2007, Managua.
- Stegeman, G. 2003, La Certificación del Manejo Forestal Comunitario – Lecciones Aprendidas de las Experiencias en Lomerio, Bolivia. La Paz, Bolivia, SNV.
- Talvela, Klaus et al 2007, Informe de Misión Conjunta de Mayo 2007, Asistencia a las agencias del Fondo Común en su apoyo al programa sectorial PRORURAL, Managua.
- TROCAIRE 2004a, PRSP: Are the World Bank and IMF delivering on Promises?, A CIDSE-Caritas International Background Paper, April 2004, <http://trocaire.org/pdfs/policy/debt/prsppromises.pdf>
- TROCAIRE 2004b, “Are PRSPs Combating Rural Poverty in Honduras and Nicaragua?”, Lessons for a New Generation of PRSPs Policy Briefing, Dublin, Irlanda.
- UDAPE 2006, Cuarto Informe: Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio Asociados al Desarrollo Humano. Comité Interinstitucional de las Metas de Desarrollo del Milenio (CIMDM) y UDAPE. La Paz: UDAPE.
- UDAPE e Instituto Nacional de Estadísticas (INE) 2006, Pobreza y Desigualdad en Municipios de Bolivia. Estimación del gasto combinando el Censo 2001 y las encuestas de hogares. Tercera Edición, La Paz.
- UDAPE, et. al. 2006, Pueblos Indígenas Originarios y Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ministerio de Planificación del Desarrollo, UDAPE, Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia (NNUU) y Organización Internacional del Trabajo (OIT). La Paz: UDAPE.
- Unidad de Análisis de Políticas Económicas (2004). Sector Forestal 1990–2004. UDAPE. La Paz, Bolivia: 50.
- Urioste, Miguel 2003, La Reforma Agraria Abandonada: Valles y Altiplano. La Paz: Fundación TIERRA.
- Vadillo, Alcides 2007, Conflictividad Agraria en Guarayos. Director Regional Oriente, Fundación TIERRA, Santa Cruz.
- Vallejos Larios, M. and I. Guillén Coronado 2006, Descentralización de la gestión forestal en Honduras: mirando hacia el futuro. M. Cuba-Cronkleton. La Paz, Bolivia, CIFOR.
- Viales Hurtado, R 2000, Desarrollo Rural y pobreza en Centroamérica en la década de los 1990. Las políticas y algunos límites del modelo “Neoliberal”. Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica 25(2) 139
- Villegas, Carlos 2006, Ministro de Planificación del Desarrollo en la Presentación del PND. en República de Bolivia, s/p.
- Vinicio S., Marco y Vos, Rob 2006, “DR-CAFTA: ¿Panacea o fatalidad para el desarrollo económico y social en Nicaragua?”, Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL, México.
- Vos, Rob y Cabezas, Maritza 2006, “Illusions and Disillusions with Pro-Poor Growth: Poverty Reduction Strategies in Bolivia, Honduras and Nicaragua”, Sida Studies no. 17.

- Wachholtz, R., J. L. Artola, R. Camargo, et al. 2006, Avance de la deforestación mecanizada en Bolivia. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, Superintendencia Forestal.
- Wiggins, Steve y René Mendoza 2005, “La estrategia de la reducción de la pobreza y los sectores agropecuario y forestal. El caso de Nicaragua”, Londres: ODI.
- World Bank 2001, Country Assistance Strategy for The Republic of Honduras. Central America Country Management Unit, Latin America and the Caribbean Region
- World Bank 2003, Country Assistance Strategy for The Republic of Honduras. Report No. 25873 HO. Central America Country Management Unit
- World Bank 2005, Identifying the Drivers of Sustainable Rural Growth and Poverty Reduction in Honduras. IFPRI, Development Strategy and Governance Division (DSGD) Discussion Paper No. 19.
- World Bank 2006a, World Development Indicators. WB.
- World Bank 2006b, World Development Report 2007: Development and the Next Generation, Washington, DC: The World Bank.
- World Bank 2006c, Honduras Poverty Assesment. Attaining Poverty Reduction. Central America Department, Latin America and the Caribbean Region. Report No. 33622-HN
- World Bank 2007, Nota sobre la Política de Acceso a la Tierra en Nicaragua. Taller de Consulta de la Estrategia País del Banco Mundial. s/l.
- www.aopeb.org/web_aopeb/ (Abril de 2007)
- www.sbef.gov.bo (Abril de 2007)
- www.sns.gov.bo/institucion/presentación.hatm (Julio de 2007).

El mayor desafío de nuestra época es reducir la pobreza del mundo a la mitad. Para lograrlo se requieren cooperación y sostenibilidad. Los países contraparte son responsables de su propio desarrollo. Asdi distribuye recursos y desarrolla conocimientos y competencias, esto enriquece al mundo.



AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

SE-105 25 Estocolmo, Suecia
Teléfono: +46 (0)8 698 50 00
Teléfax: +46 (0)8 20 88 64
sida@sida.se, www.asdi.org