



Índice

Prólogo	v
Prólogo al volumen sobre América Latina y el Caribe	vii
Agradecimientos	xiii
Lista de siglas	xv
CAPÍTULO 1	1
NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	
Javier A. Escobal	
Introducción	1
Temas conceptuales	4
Análisis de las instituciones rurales en América Latina: hechos estilizados	7
Factores cruciales en la creación de una nueva institucionalidad para el desarrollo rural de la región	16
Áreas estratégicas que ameritan estudios más profundos	27
Consideraciones finales	29
Bibliografía	30
CAPÍTULO 2	35
LA EVOLUCIÓN DEL PAPEL DE LAS MUJERES EN LAS ECONOMÍAS RURALES LATINOAMERICANAS	
Elizabeth Katz	
Introducción	35
¿Acaso se está presenciando de un proceso de “feminización” de la agricultura y la economía rural en América Latina?	36
Tendencias actuales que afectan la participación de la mujer en la economía rural	45
La brecha hombre-mujer en el acceso a la tierra	59
Género y actividades rurales no agrícolas	64
Género y políticas de desarrollo rural	66
Conclusiones	68
Futuras orientaciones para la investigación	71
Bibliografía	72

CAPÍTULO 3	77
INSTRUMENTOS POLÍTICOS INNOVADORES Y EVALUACIÓN EN EL DESARROLLO RURAL DE AMÉRICA LATINA Y DEL CARIBE	
Benjamin Davis	
Introducción	77
Descripción de los programas de transferencia monetaria condicionada	80
Nueva generación de técnicas de evaluación y requisitos	90
Implementación e impacto: pautas para futuras investigaciones	106
Bibliografía	115
CAPÍTULO 4	121
ESPACIO RURAL Y DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR	
Jose Graziano da Silva	
Introducción	121
Definición de los conceptos rural y urbano	123
Espacio y desarrollo	133
Descentralización fiscal	143
Consideraciones finales	150
Temas de investigación futura	153
Bibliografía	154

Prólogo

La FAO publica *Temas actuales y emergentes para el análisis económico y la investigación de políticas* (CUREMIS) cada dos años, como respuesta a las recomendaciones de un panel de expertos externos de alto nivel. Este panel fue convocado por el Director General de la FAO con el fin de prestar asesoría para la futura orientación de las actividades normativas de esta organización en cuanto a los aspectos económicos y las políticas de alimentación y agricultura. Los expertos recomendaron orientar las prioridades de investigación de la Dirección de Economía Agrícola y del Desarrollo (ESA) hacia una identificación sistemática de los principales problemas actuales y emergentes que requieren un análisis económico y de políticas, así como a las deficiencias que existen en el conocimiento de dichos problemas. El panel también sugirió que el proceso de identificación y priorización de los problemas se beneficiara de la valiosa experiencia y del trabajo a nivel de país y de región de las capacidades de asistencia de las políticas descentralizadas de la FAO y, en términos más generales, de la presencia de esta Organización en países y regiones.

De esta manera, el propósito general de CUREMIS consiste en identificar temas importantes relacionados con la alimentación y la agricultura, como la pobreza rural, la seguridad alimentaria y los recursos naturales y(o) ambientales, que las comunidades de investigación y desarrollo deben analizar con mayor profundidad. El objetivo principal de estos esfuerzos es mejorar la calidad de la información y aumentar los conocimientos fundamentales requeridos para la elaboración de posibles políticas. La FAO se encuentra en una posición privilegiada para realizar dicha actividad, debido a su carácter multidisciplinario, su vasta experiencia en temas relacionados con la alimentación y la agricultura y su permanente contacto, mediante sus oficinas descentralizadas, con los decisores de políticas en los países en desarrollo.

La primera edición, publicada en el año 2001, trató temas de carácter global, dentro de los que se incluyen: las nuevas tendencias en la reflexión acerca del desarrollo; la pobreza rural en América Latina; las instituciones, las reformas y el desempeño de la agricultura; y los problemas de migración. La edición del año 2003, o CUREMIS-II, aborda los temas desde un enfoque regional. Esta

segunda edición, de la cual forma parte el presente volumen sobre América Latina y el Caribe, consta de cinco volúmenes publicados por separado, que también incluyen las regiones de Asia, África, el Cercano Oriente y África del Norte, y Europa Central y Oriental y la Comunidad de Estados Independientes.

Kostas G. Stamoulis
Coordinador Técnico
Proyecto CUREMIS

Prabhu Pingali
Director
Dirección de Economía Agrícola
y del Desarrollo

Roma, febrero de 2004

Prólogo al volumen sobre América Latina y el Caribe

En la esencia de todo proyecto modernizador está inscrita una consigna básica: *cambiar para consolidar*. No se trata de simular cambios para que no cambie nada; sino de reconocer que éstos no ocurren en el vacío. Son producto de un determinado itinerario social que abreva en los legados históricos de la humanidad. Los cambios cuando son profundos no responden a una voluntad individual si bien requieren de la suma de muchas voluntades individuales porque son el riguroso producto de un conjunto de experiencias y procesos que convergiendo en momento determinado marcan el parteaguas de una época.

Reconocer esos momentos signados por el espíritu del cambio es obligación del estado y de sus sociedades. *La buena gobernabilidad obliga a marcar el ritmo del cambio*. Impulsos precipitados, descoordinados, unilaterales y sin el suficiente consenso social pueden terminar bloqueando los propósitos modernizadores. En el otro extremo la excesiva prudencia termina por abortar los impulsos vitales que todo cambio convoca.

Es claro que cada sociedad nacional ha llegado a este punto de encuentro por caminos diferentes y en ocasiones divergentes. Lo cierto es que los cambios de los cuales hemos sido actores han sido asumidos como bendición o como fatalidad, conducidos por algunos e impuestos sobre muchos más. En estos cambios en la esfera del comercio, de las finanzas, de las comunicaciones, de la cultura y de la geopolítica ha habido ciertamente ganadores. Pero los muchos perdedores o que se perciben como potenciales perdedores tocan a todas las puertas incluso las más fortalecidas.

¿Cuáles son los cambios más importantes que ha experimentado el campo en América Latina durante la última década? Podemos mencionar cuatro:

Un primer cambio se refiere a la nueva institucionalidad para el desarrollo agrícola y rural, impulsada por los intereses privados, sociales, gubernamentales

y no gubernamentales. Las nuevas instituciones facilitan la diversificación de la economía rural con un mayor equilibrio en el uso de recursos naturales y productivos para lograr un desarrollo rural sustentable.

Sin embargo, no tiene sentido promulgar la flexibilidad, la transparencia y la participación, sin reconocer la diversidad y el pluralismo económico y social. Lo importante es incorporar las numerosas formas de estrategias diferenciadas y a los actores sociales en un diálogo más amplio que tenga como resultado la inclusión. Tal como lo señalan de Janvry, Sadoulet y Fafchamps (1989), cuando la información disponible es imperfecta, es más importante y conveniente para el Estado fortalecer el poder de negociación de los menos favorecidos que intentar regular los contratos privados.¹

Sin un fortalecimiento de esta capacidad de negociación –la cual no es de ninguna manera indiferente al desempeño económico– se puede prever que bajo nuevas condiciones de desregulación y flexibilidad en la organización de la producción, los agricultores y los pobres rurales –sin la solidez de una organización y participación democráticas– enfrentarán mayores desventajas como resultado de la apertura de las economías y de la influencia de los poderes locales. En otras palabras, es esencial que la compleja sociedad rural se vea reflejada en la estructura y prácticas de las instituciones rurales, de manera de incluir y calificar las demandas de los actores sociales, especialmente de aquellos que estuvieron excluidos de la primera fase de las reformas.

El segundo cambio se relaciona con la feminización de las economías rurales en la región. Las mujeres rurales han asumido el grueso de la carga y muchos de los costos sociales provocados por la globalización de la economía. Las grandes transformaciones económicas que han vivido América Latina y el Caribe en las últimas décadas han tenido un fuerte impacto en la vida tradicional del campo en la región y a las mujeres rurales ahora les han sido asignadas responsabilidades y actividades en la producción que, tradicionalmente, hacían los hombres. En sus hogares, las mujeres desarrollan múltiples y diversas estrategias cotidianas de subsistencia para alimentar a sus familias: presentan mayores niveles de incorporación a los empleos rurales no agrícolas que los hombres, cultivan

¹ de Janvry, A., Sadoulet, E. y Fafchamps, M. 1989. Agrarian structure, technological innovations and the State. En P. Bardhan, ed., *The economic theory of agrarian institutions*. Oxford, Clarendon Press.

los huertos familiares, son recolectoras y elaboran alimentos, migran a las ciudades enviando remesas a sus hogares y han ingresado aceleradamente al empleo asalariado. Sin embargo, esas formas de trabajo tienden a ser precarias, deficientemente remuneradas y ofrecen menos oportunidades de formación que los trabajos disponibles para los hombres.

En vista de la situación actual, es necesario que los programas y políticas de desarrollo agrícola y rural cambien para acompañar y facilitar este desarrollo. No es aceptable que todavía existan restricciones que actúan diferencialmente para hombres y mujeres, tales como la desigualdad en el acceso a los servicios públicos, a la asistencia técnica, a la tenencia de la tierra, al crédito y a los programas de formación de recursos humanos. Muchas veces, la contradicción es inmensa porque son los hombres los que reciben la tierra pero son las mujeres las que la trabajan.

El tercer cambio se refiere a la necesidad de nuevos instrumentos normativos y métodos de evaluación. Las distintas experiencias que se han observado en América Latina y el Caribe ponen en evidencia que ha habido un proceso de transformación en la forma que los gobiernos hacen llegar su ayuda hacia los más necesitados. En este proceso se ha mostrado que parte fundamental de un programa es el diseño de un esquema de seguimiento y evaluación de impacto, que permita orientar las acciones del día a día hacia el objetivo y conocer el efecto real de una intervención sobre la población objetivo, y en última instancia, su efecto a nivel de toda la sociedad. En el seguimiento a este proceso, es indispensable reconocer que todos los programas, políticas y proyectos enfrentan restricciones que abarcan no sólo dimensiones relacionadas con la adopción de tecnologías, sino con otras que están relacionadas con la capacidad organizativa e institucional, la comercialización y el crédito, el acceso a recursos, el manejo de los riesgos, etc. Además, se debe considerar que las restricciones afectan las diferentes etapas de cualquier proyecto, a nivel de diseño y a nivel de ejecución, por lo que este análisis debe realizarse de manera iterativa trascendiendo cualquier “compartimentalización” propuesta en su diseño.

El papel de las limitaciones y restricciones hace que su análisis esté en el centro mismo de los programas y proyectos de seguridad alimentaria. Se podría afirmar que todas las acciones desarrolladas por el proyecto, constituyen respuestas a restricciones explícitas o implícitas. También corresponde hacer notar que esta

visión general del concepto lo convierte en una herramienta poderosa en la ejecución de los proyectos de desarrollo.²

La clave para mejorar el impacto del proyecto radica en incluir en el análisis de las restricciones desde su génesis, todos los agentes relevantes que comparten un “territorio” común: organismos gubernamentales a todos los niveles, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, la empresa privada, organizaciones de base y redes de cooperación.

El diagnóstico de las restricciones y limitaciones debe permitir forjar consensos con respecto a los obstáculos a superar, así como en relación con el potencial del proyecto. Implica asimismo, la identificación de una línea de base para evaluar. Se deben considerar diagnósticos a nivel local para descubrir restricciones a nivel de producción, institucionales, la demanda y necesidades de servicios y bienes, las capacidades para comunicar esa demanda, y la oferta de bienes y servicios que se puede hacer desde el nivel local y a otras zonas. También se deben incorporar diagnósticos a niveles superiores, centrados principalmente en los arreglos institucionales relacionados con la provisión de bienes y servicios, tanto privados como públicos. Los insumos logrados en este nivel permiten (1) generar un “inventario” de la acción pública en relación con las familias rurales del proyecto y (2) identificar oportunidades para lograr una expansión del proyecto a otras zonas y favorecer el “escalamiento”.

Las estrategias así planteadas tienen la ventaja de separar las acciones específicas tendientes a ejecutar una acción (es decir, el cumplimiento de la estrategia) y los objetivos últimos que persigue el proyecto de desarrollo. En consecuencia, las estrategias pueden cambiar constantemente en el tiempo, pero las herramientas e indicadores para medir su impacto deben ser constantes durante toda la vida del proyecto.

El cuarto y último cambio se relaciona con el espacio rural y la dimensión territorial del desarrollo. En décadas recientes, quienes intentaron implementar

² De la experiencia del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria de la FAO en América Latina, surge un conjunto de actividades que siguen una secuencia ordenada y sirven de base para el análisis de las restricciones: revisión del material secundario y de experiencias anteriores, formulación de un plan de acción que favorezca la participación, análisis en varios niveles (local, regional, nacional); formulación de estrategia del proyecto; desarrollo de un marco de lógico e indicadores, y establecimiento de una sistema de evaluación y supervisión.

lo estipulado en el “Consenso de Washington” (privatización, desregulación y estabilización económica), y representantes de la sociedad que se oponían a estas políticas y enfatizan los aspectos distributivos del desarrollo, parecen haberse aliado para trabajar en favor de políticas de descentralización, aunque por razones diferentes. Los organismos financieros acentúan la importancia de una gestión pública efectiva y eficiente. Muchas ONG subrayan la necesidad de acabar con el paternalismo, la corrupción y el clientelismo político, y ven en la descentralización un modo de alcanzar la democratización y una verdadera participación ciudadana. El eje principal de una política de descentralización es la redistribución de los poderes del Estado, lo que en un contexto democrático significa devolver el poder a los municipios, organizaciones de sociedad civil y asociaciones gremiales.

En el último tiempo, el proceso mismo de globalización ha incrementado la necesidad de promover medidas cuyos objetivos consisten en reducir la desigualdad socioeconómica entre las regiones y las ciudades. Actualmente, estas medidas se agrupan bajo el término *políticas de desarrollo territorial* o, simplemente, *política territorial*, y forman parte fundamental de una visión de desarrollo regional.

Las políticas regionales se enfocan a todos los sectores, desde los más ricos hasta los más pobres. El objetivo no es atraer inversiones a las regiones pobres mediante subsidios y otros beneficios para los inversionistas, sino asegurar que todas las regiones sean capaces de maximizar sus capacidades de desarrollo (desarrollo endógeno). Para alcanzar este objetivo, es crucial aprovechar al máximo las ventajas de una región, el potencial poder de arrastre de sus ciudades y el desarrollo de nuevos activos.

No se trata desde luego de suspender la asistencia y compensación a las regiones más pobres que reciben fondos de “equalización” financiera, sino de generar vínculos y enlaces funcionales entre las regiones que avanzan a un ritmo mayor y aquellas que presentan más problemas. Otro eje de esta visión del desarrollo regional es la necesidad de involucrar a todos los miembros de la comunidad en las decisiones principales, en lugar de restringirla a las autoridades locales. Este apoyo local es la mejor forma de garantizar que los problemas sean identificados de manera acertada, que las soluciones propuestas sean eficaces y factibles y que las prioridades se establezcan de manera correcta.

La competitividad nacional depende cada día más de las fortalezas y debilidades de las economías regionales y del modo en que interactúan los territorios subnacionales. Las posibilidades de sinergia se pueden identificar fácilmente, así como la gestión y las actividades se pueden planificar mejor en los niveles locales y regionales. Las interacciones entre economía, ambiente y sociedad, que determinan la posibilidad de un desarrollo sostenible, no son uniformes en el espacio.

Dos lecciones se nos imponen como evidencias para orientarnos en estos momentos de cambio. La primera es que la gente, el pueblo, los ciudadanos se opondrán a cualquier transformación que pretenda realizarse sin ellos o al margen de ellos. La segunda es que el cambio al que aspiran esos mismos pueblos busca bienestar pero también clama por identidad. Los ciudadanos del mundo también lo quieren ser de su localidad, pueblo, barrio, villorrio.

Santiago de Chile, febrero de 2004

Gustavo Gordillo de Anda
Subdirector General y Representante
Regional para América Latina y el Caribe

Agradecimientos

El editor quisiera agradecer a Maria Grazia Quieti y Kostas Stamoulis por su ayuda en la identificación, conceptualización y análisis de los temas incluidos en este volumen. Maria Grazia también aportó comentarios críticos a las versiones preliminares de tales capítulos. Se agradece a Andrea Stoutland, Marina Pelaghias y al personal del Departamento de Asuntos Generales e Información (GI) por la gran cantidad de trabajo dedicado a la versión impresa de este texto. Se agradece también a Joanne Morgante por el diseño de la portada y a Monique Zachery por la traducción al español. El contenido del libro es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente refleja la opinión de la FAO ni de sus órganos rectores.

Lista de siglas

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNDRS	Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FGRM	Fondo Garantizado de Ingreso Mínimo
FONCODES	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IFPRI	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias
KILM	Indicadores Clave del Mercado de Trabajo
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
PATH	Programa de Mejoramiento a través de la Salud y la Educación
PDIC	Programa de Desarrollo Integral Campesino
PEA	Población Económicamente Activa
PETI	Programa de Erradicación del Trabajo Infantil
PIB	Producto interno bruto

PRAF-II	Programa de Asignación Familiar II
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PROLESUR	Proyecto Lempira Sur de Desarrollo Rural
PRONAGER	Programa Nacional de Generación de Empleos e Ingresos
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
RLC	Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la FAO
RPS	Red de Protección Social
SAGAR	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Capítulo 1

Nueva institucionalidad para el desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe

Javier A. Escobal

INTRODUCCIÓN¹

Las instituciones rurales de América Latina enfrentan una encrucijada. A pesar de los profundos cambios acaecidos en la última década, muchas instituciones siguen supeditadas a la inercia asociada a las políticas en extremo proteccionistas que dominaron el panorama agrícola latinoamericano a fines de la década de los ochenta. Si bien prácticamente todos los países de la región aplicaron programas de reformas estructurales y de ajuste con diversos grados de éxito, el sector rural en general, y específicamente la agricultura, no pueden considerarse como los agentes más dinámicos de dicho proceso. En muchos casos, tanto los actores como las instituciones de estos sectores se limitaron solo a defenderse frente a los esfuerzos de liberalización de normas, privatización y desburocratización de las que eran objeto todas las economías de la región. En otros, se registraron progresos en la formalización de acuerdos institucionales más modernos. No obstante, con frecuencia ha quedado demostrado que dicho progreso tiene un valor limitado, puesto que no se ha basado en una institucionalidad lógica de carácter nacional ni ha sido consecuencia de un consenso a nivel de país sobre la mejor manera de alcanzar un desarrollo rural justo y sostenible.

Frente a los deficientes resultados de las reformas estructurales que dominaron la escena latinoamericana durante la década pasada, comenzaron a oírse, cada vez con mayor frecuencia, cuestionamientos en torno a las recomendaciones de la existencia de un Estado “restringido, pero poderoso”. La transmisión de las deficiencias del mercado al entorno rural de la región y la incapacidad cada vez más manifiesta de las organizaciones no gubernamentales (ONG) de actuar como sustitutos del Estado y promotores legítimos y sostenibles del desarrollo

¹ El autor de esta publicación tiene el cargo de Investigador Principal de GRADE (Grupo de Análisis para el Desarrollo), Lima, Perú. El autor desea agradecer los comentarios realizados por Benjamin Davis, Rubén Echeverría y María Grazia Quietì respecto de una versión preliminar del presente texto. Cabe hacer notar que las opiniones expresadas en este documento y cualquier error son responsabilidad del autor.

han sido un caldo de cultivo para las demandas por medio de las cuales se exige al Estado retomar su función activa en materia de desarrollo rural.

El nacimiento de instituciones rurales destinadas a asumir las funciones vitales que el Estado dejó de cumplir ha sido lento y, cuando sí se ha concretado, no necesariamente ha beneficiado a los pobres de las zonas rurales. Algunos autores, entre ellos Janvry, Key y Sadoulet (1997), consideran que este proceso es parte integral de una transición hacia una estructura basada en el mercado y en el sector privado desde otra sustentada en órganos estatales, proceso cuya lentitud repercute negativamente en los segmentos más desposeídos del mundo rural. Otros, como es el caso de David, Dirven y Vogelgesang (2000), sugieren que este retiro del Estado fue demasiado categórico y que las brechas que se generaron jamás podrán ser salvadas por agentes privados. Todavía quedan temas por evaluar, como la estimación de las funciones que el Estado efectivamente realizaba antes de abandonar esta área y la posibilidad de que, en muchas áreas rurales de América Latina, ahí donde el Estado sí desempeñaba una función, con frecuencia era influenciado por un selecto grupo local, en detrimento de la mayor parte de la población rural. Dada la realidad de las zonas rurales de América Latina, en lugar de “salvar las brechas dejadas por el Estado” o bien “devolver al Estado tareas que jamás debería haber abandonado”, el objetivo podría ser elaborar por primera vez un sistema de instituciones que fomenten el desarrollo rural.

En un documento publicado recientemente, Piñeiro *et al.* (1999) revisan los últimos años de la historia de las reformas del sector público agrícola de América Latina y ofrecen una perspectiva más equilibrada de la función del Estado en comparación con la que predominó en las esferas de Washington en los años noventa. Los autores analizan la primera “oleada” de reformas, al igual que la actual segunda oleada y exploran la imperiosa necesidad de contar con una tercera. Además, establecen vínculos entre los aspectos institucionales y la efectividad de las políticas, los programas y los proyectos financiados por el sector público e intentan evaluar la manera de mejorar la administración del sector público y las capacidades del mismo con el fin de complementar las actividades del sector privado. Si bien el trabajo se centra más en las instituciones agrícolas que en las instituciones rurales, su planteamiento coincide en gran medida con lo que se trata de demostrar en este estudio. Este capítulo se puede considerar una extensión del análisis de estos autores con respecto al problema más general de las instituciones rurales.

Al analizar la relación que existe entre las instituciones y el desarrollo rural, se debe hacer hincapié en que la población rural de los países latinoamericanos es, en su mayoría, pobre y que está inmersa en un ambiente marcado por la

incertidumbre y los riesgos. A pesar del proceso de urbanización imperante en las últimas décadas, una fracción importante de la población pobre de América Latina sigue viviendo en áreas rurales. Por ejemplo, en Colombia, donde el 35 por ciento de la población reside en zonas rurales, casi tres cuartos de los pobres viven en entornos rurales. En México, donde el 25 por ciento de la población es rural, el 57 por ciento de las personas que viven en condiciones de pobreza reside en áreas rurales. En Brasil, país en el que el 18 por ciento de sus habitantes vive en el campo, el 40 por ciento de los pobres habita en áreas rurales, mientras que en Perú, donde el 28 por ciento de la población es rural, los pobres que residen en zonas rurales constituyen el 41 por ciento. Del mismo modo, diversos estudios, como los de Valdés y Wiens (1996) y de Altimir (1994), indican que en el caso de la extrema pobreza (cuando las personas son incapaces de satisfacer sus necesidades nutricionales básicas) las cifras son incluso más alarmantes. Dependiendo del país, entre un 50 y un 80 por ciento de las personas que viven en la extrema pobreza en América Latina residen en áreas rurales.

Por lo tanto, ¿qué institucionalidad sería entonces la más pertinente para satisfacer las necesidades del sector rural latinoamericano? No cabe duda de que no existe una respuesta sencilla ni universal que se pueda aplicar a toda la región. Cualquier propuesta que tienda a lograr tal universalidad sería muy poco práctica al momento de su aplicación. Sin embargo, es posible esbozar algunas características comunes en virtud de la composición del entorno rural de la región, sus instituciones y las tendencias económicas y sociales predominantes. Las instituciones constituyen entidades sociales y, como tales, presentan un carácter bastante endógeno; se reconstruyen continuamente mediante tentativas meditadas y también a través de sucesos fortuitos. Si bien en este punto se reconoce que existen límites evidentes para la intencionalidad, la predicción y el control de cualquier proceso de formación de instituciones, un liderazgo consciente, respaldado por políticas adecuadas, puede aportar en gran medida a nutrir un proceso de construcción colectiva de dichas instituciones, las que son necesarias para fomentar un desarrollo rural justo y sostenible en América Latina.

En la siguiente sección de este capítulo se abordan los temas conceptuales en los que se define el concepto de institución y se identifican las deficiencias institucionales, así como los elementos necesarios para una institucionalidad adecuada. A continuación se presenta una descripción de la sociedad rural y del desarrollo de los programas institucionales rurales en América Latina y el Caribe; esta sección incluye un análisis de las razones por las que las instituciones suelen mostrarse apáticas en los países de América Latina y del

Caribe, así como una descripción de la crisis de gobernabilidad que enfrenta la región. La siguiente sección se centra en las innovaciones que presentan las instituciones y los elementos de una nueva institucionalidad para el desarrollo rural de la región. Las secciones finales brindan sugerencias para futuros estudios y comentarios finales.

TEMAS CONCEPTUALES

El término “institución”, en su acepción más general, se refiere a los diferentes tipos de organizaciones, mercados, contratos, normas culturales y reglas formales o informales que definen los derechos de acceso a los bienes y servicios, como también el acceso a la administración de un espacio determinado o el acceso a sus recursos naturales.² De esta manera:

- Las instituciones facilitan la toma de decisión y la coordinación entre las personas, con lo que logran reducir la incertidumbre relativa al comportamiento ajeno.
- Las personas perciben a las instituciones como recursos (posibles beneficios) o como restricciones (posibles costos) según sus respectivos intereses, formas de pensar y marco cultural.
- Las instituciones ofrecen incentivos o desincentivos a las personas. En el caso de los mercados, se trata de incentivos económicos bastante bien cuantificados; en el de las instituciones externas al mercado, los incentivos son más cualitativos o, en todo caso, más difíciles de estimar.
- La creación, reorganización, supervisión y potenciación de las instituciones como sistemas reguladores constituyen procesos onerosos.

El desarrollo de las instituciones corresponde a un proceso claramente endógeno al desarrollo económico y social de un país o una región. Las instituciones incidencia sobre la forma en que se distribuyen los bienes en una sociedad; pero, al mismo tiempo, la participación y el acceso a los bienes influyen en el actuar y el desarrollo de las instituciones. En consecuencia, no resulta factible crear nuevas instituciones rurales sin que simultáneamente se tomen medidas con respecto a la estructura y la distribución de los bienes al interior de una sociedad rural.

² A este respecto, véase Hatzius (2000) y Kähkönen (1998). Aun cuando nuestra definición de las instituciones es lo bastante amplia como para abarcar las “organizaciones” (es decir, grupos de personas unidos por algún propósito común, cuyo fin es alcanzar ciertos objetivos específicos) con el objeto de contribuir a los estudios normativos, se establecerán distinciones entre las organizaciones y otros tipos de instituciones cada vez que sea posible.

¿Fallas del mercado? ¿Fallas del estado? ¿Fallas institucionales?

Hatzius (2000) sugiere la existencia de cuatro tipos de fallas institucionales. Las dos primeras están asociadas a los bienes públicos y la presencia de externalidades negativas que se abordan como fallas de mercado en los estudios de la economía neoclásica. Las fallas de mercado que se relacionan con los bienes públicos tienen que ver con situaciones en que la prestación de servicio o la entrega de un bien específico a través del mercado no se realiza de una manera que brinde un beneficio social óptimo, debido a la naturaleza del bien (la imposibilidad de excluir a terceros desincentiva una producción óptima) o a que el nivel de inversión o el riesgo asociado resulta muy elevado. Un arreglo institucional óptimo puede incluir el suministro público del bien o la operación conjunta de organizaciones locales; estas últimas pueden resultar tan eficientes como el Estado a la hora de suministrar el bien o el servicio específico.

Las fallas de mercado asociadas a externalidades negativas conllevan costos para la sociedad que no se incorporan en el precio de mercado del bien o servicio en cuestión, lo que redundan en un uso mayor que el óptimo. Uno de los ejemplos que más se menciona es el de la sobreexplotación de los recursos naturales. En este caso, un arreglo institucional óptimo podría incluir impuestos o subsidios para internalizar las externalidades o la aplicación de normativas que rijan la administración del recurso afectado (en especial en el caso de la propiedad colectiva de un determinado recurso).

Los otros dos tipos de fallas institucionales trascienden el marco conceptual de la economía neoclásica, cuyo punto neurálgico es la eficiencia en la asignación de recursos. El tercer tipo de falla institucional se vincula con la incapacidad de los mercados de solucionar sus propios problemas de pobreza y equidad (cuestiones que por lo general y en estricto rigor no se consideran como “fallas del mercado”). Se pueden mencionar, como ejemplos habituales, la distribución óptima de los derechos de propiedad o la necesidad de que los más afortunados compensen a los que han corrido con menos suerte. Por lo general, se considera que una amplia gama de configuraciones institucionales, que combina los esfuerzos colectivos de los organismos públicos y de las organizaciones de la sociedad civil, debe hacerse cargo de garantizar la equidad, el desarrollo sostenible y el consenso entre las partes involucradas.

Por último, el cuarto tipo de falla institucional tiene que ver con la creencia de que los mercados competitivos se relacionan con información perfecta. Los problemas de las asimetrías en la distribución de la información y la existencia de costos de transacción (vale decir, los costos de la información y de la preparación, la supervisión y el cumplimiento de los contratos) generalmente

se estudian en el contexto de instituciones que trascienden las fronteras del mercado, lo que conlleva una serie de problemas que exigen medidas institucionales específicas.

Considerando estas imperfecciones institucionales y fallas del mercado, una institucionalidad que sea compatible con el desarrollo rural justo y sostenible debe incluir, a lo menos, los dos elementos siguientes:

- Un sistema de asignación de derechos y responsabilidades bien definidos y transparentes, incluidos los procedimientos necesarios para supervisar y aplicar los acuerdos.
- Mercados eficaces y eficientes en el marco de una estructura organizacional compleja que incluya redes, entidades de coordinación y organizaciones secundarias que faciliten las acciones colectivas y reduzcan los costos de transacción que se originen entre las diferentes personas y grupos de interés.

Desde hace tiempo, los responsables de la formulación de políticas en América Latina han reconocido la importancia de las instituciones en el desarrollo rural. Asimismo, los encargados de formular políticas públicas también han reconocido que las instituciones no constituyen bienes “gratuitos” y que es necesario invertir grandes sumas de dinero en su creación, reorganización, supervisión y potenciación. Resulta evidente la carencia de mecanismos operacionales destinados a evaluar y comparar la efectividad y la eficiencia de los programas institucionales al momento de proporcionar bienes y prestar servicios en las áreas rurales latinoamericanas, con un énfasis especial en atender las necesidades de los pobres de las regiones rurales.

La experiencia parece sugerir que no existe una solución única en cuanto a las instituciones cuando se trata de solucionar el acceso insuficiente a los bienes y servicios públicos, corregir externalidades negativas, promover programas equitativos o rectificar las asimetrías existentes en materia de acceso a la información y al poder. La función del mercado, por una parte, y la del Estado (o de la acción colectiva), por otra, plantean lo que constituye claramente una cuestión empírica. La respuesta depende del contexto geográfico y cultural y del momento histórico en que se inserta un diseño organizacional específico, elaborado para proporcionar un bien o un servicio determinado o para administrar un recurso. Resulta evidente que cualquiera que sea este diseño, el arreglo institucional debe ser “validado” mediante algún sistema participativo que garantice su permanencia en el tiempo.

Definición de ruralidad

Para efectos de este documento, se ha optado por una definición de la ruralidad bastante más amplia, con el fin de captar la idea de todas las actividades que se realizan en el espacio rural, incluidos la agricultura, el agronegocio, la educación rural, la infraestructura en aldeas y pueblos secundarios, los servicios financieros, el desarrollo municipal, etc. Tal como se analiza con mayor detalle en el capítulo elaborado por Graziano da Silva, incluido en este volumen, los organismos de estadística de la mayoría de los países latinoamericanos definen las áreas rurales como zonas que presentan un número de viviendas o habitantes por debajo de una cifra determinada. Sin embargo, no viene al caso concentrarnos en tal método cuantitativo en este momento.

Siguiendo el renovado interés de los académicos latinoamericanos en la experiencia europea de un desarrollo rural concentrado en los recursos territoriales colectivos como esencia de un desarrollo endógeno, se analizará más bien el desarrollo rural dentro de un marco territorial y no sectorial. En este contexto, el desarrollo rural se enfrenta concentrándose en las necesidades, capacidades y perspectivas de los habitantes de una localidad específica. La ruralidad comprende toda la gama de los actores vinculados a las comunidades locales en las que predomina una baja densidad poblacional, lo que influye en los modos de comunicación y transporte, la composición de las redes sociales y la disponibilidad de servicios especializados.

ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES RURALES EN AMÉRICA LATINA: HECHOS ESTILIZADOS

El intento de implementar instituciones rurales en América Latina en las últimas décadas y el tipo de instituciones creadas tienen su origen en un cambio que se produjo en el paradigma del desarrollo rural a principios de los años setenta. El “nuevo” consenso se basó en un enfoque integral que incorporaba la participación de la población beneficiaria en la planificación, la ejecución y el mantenimiento de proyectos públicos. Coombs (1980) afirmó que este consenso estaba orientado a: satisfacer las necesidades básicas de los pobres de las áreas rurales, con especial atención en las mujeres, los niños y las minorías menos aventajadas, incrementar el empleo rural y la productividad de los pequeños productores y otros trabajadores rurales, y garantizar la participación plena de los pobres de las áreas rurales en el proceso de desarrollo, así como en la distribución equitativa de los beneficios.

En el ámbito de las instituciones, este consenso se desprendió de la creencia de que la forma más eficaz y eficiente de organizar y prestar servicios rurales

era separar las acciones según el sector involucrado, cada uno con un sistema de suministro independiente en las áreas rurales, administrado por ministerios especializados y con delegaciones ubicadas en la ciudad capital. Este tipo de programas especializados y centralizados experimentó una serie de problemas, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- los costos de mantener grandes burocracias centralizadas;
- los costos derivados de la superposición de esfuerzos (resultante de la falta de coordinación entre los programas y los sectores);
- una focalización deficiente;
- un carácter paternalista y autoritario que se tradujo en un mayor sentido de dependencia y en el deterioro de la propia confianza de los beneficiarios;
- un método conceptual fragmentado y miope de parte de las autoridades, que desestimaban las necesidades complementarias e interdependientes de los beneficiarios, socavando con ello las relaciones funcionales establecidas entre las diversas medidas sectoriales y entre un programa, sus beneficiarios y el entorno socioeconómico y
- un método jerárquico que originaba problemas de legitimidad de las instituciones.

En el curso de las últimas tres décadas, se han visto nacer y morir distintos diseños institucionales elaborados en el contexto de este consenso. Tal como lo señala Campos (2000), muchos países en desarrollo siguen buscando un arreglo institucional que les permita “manejar los conflictos sociales”. Mientras que en los países desarrollados la institucionalidad evoluciona muy lentamente, por norma general en los países en desarrollo los diseños institucionales experimentan cambios más rápidos.

Dentro de estos cambios institucionales han surgido numerosos programas diseñados para fomentar una descentralización de los recursos y de la toma de decisiones, de modo que se generen nuevos sistemas de planificación y coordinación en los cuales los gobiernos estatales y municipales, así como también los beneficiarios de los proyectos, tienen que asumir funciones de liderazgo. A modo de ejemplo, se pueden mencionar el Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC) en Colombia, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en México y el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) en Perú. Estos programas creados en función de la demanda unieron a la población local con el fin de encauzar la demanda social de proyectos financiados por dichos programas, así como para establecer una relación con las autoridades municipales que se responsabilizan de administrar los fondos, asignar las prioridades y coordinar los trabajos que se deben

concretar. Si bien varios de estos programas posteriormente experimentaron sesgos políticos durante su ejecución, se reconoció ampliamente su condición de buenas prácticas durante la primera etapa de su aplicación.

Los arreglos institucionales que asignan recursos en respuesta a demandas organizadas por la comunidad sin contar con mecanismos definidos de focalización hacia grupos específicos corren el riesgo de fracasar en su intento de llegar a los segmentos más pobres del sector rural. Este sesgo en la focalización puede ocurrir dentro de una comunidad en particular o entre varias comunidades y se producirá porque los más pobres entre los pobres quizás no puedan responder a estas iniciativas impulsadas en virtud de la demanda. Según lo planteado por Escobal y Ponce (1999), esto pudiera ser lo que sucedió con proyectos como el PRONASOL en México. Otros proyectos, como el FONCODES en Perú, lograron crear mecanismos simples para inferir las preferencias de dichos grupos.

Diversos autores han demostrado que los habitantes rurales en general y las personas que dependen de la agricultura en particular son capaces de promover sus propios intereses si tienen la posibilidad de crear redes institucionales o si logran formar organizaciones colectivas. A modo de ejemplo, se pueden mencionar las asociaciones de productores, las organizaciones de ordenación de aguas y las cooperativas de crédito. En otros casos, algunas ONG, financiadas gracias a aportes internacionales, han hecho las veces de “representantes” de la sociedad rural. En algunas instancias, como las que mencionó Preciado (2001) o Zaidi (1999), estas instituciones se han transformado en actores políticos fundamentales del desarrollo rural. Estas instituciones se han ido fortaleciendo en la medida que han asumido las responsabilidades que el Estado ha ido dejando atrás.

No obstante, para la mayoría de estas instituciones, han surgido una serie de desafíos en términos de replicabilidad, continuidad y legitimidad a los cuales, en la mayor parte de los casos, no han sido capaces de solucionar. Por ejemplo, ahora se reconoce que la función adjudicada a las ONG era poco realista y que la esperanza de que, con el tiempo, reemplazarían al Estado en la tarea de satisfacer las necesidades locales anteriormente sustentadas por el Estado era tan solo una ilusión. El principal obstáculo, para estas últimas, se refiere a la función creciente que se ha asignado a la sociedad civil y a las ONG (o, mejor dicho, que se les ha dejado). Tal como lo indica Bebbington (1997), las ONG están experimentando una crisis en materia de identidad institucional, legitimidad y continuidad, tras haber reconocido la poca efectividad de sus esfuerzos por modificar la situación de pobreza rural en las últimas décadas.

Heterogeneidad del mundo rural

Los sectores agrícolas y rurales latinoamericanos son, sin lugar a dudas, heterogéneos, tanto de un país a otro como dentro de cada país. Sin embargo, existen ciertas características comunes que, si bien no se pueden aplicar a todos los entornos agrícolas y rurales de la región, representan a una parte importante de la sociedad rural latinoamericana, a saber:

- 1) Las tasas de fecundidad permanecen altas, a pesar de su tendencia a la baja. Los pobres de las zonas rurales tienden a mantener familias más grandes que los habitantes de áreas rurales que no viven en situación de pobreza y los pobres que residen en las ciudades. La evidencia empírica sugiere que el tamaño de una familia es una causa de la pobreza y no su consecuencia.
- 2) Los menores ingresos rurales se relacionan con mayores tasas de dependencia (una razón mayor de familiares que no trabajan con respecto a los que trabajan).
- 3) Ha cambiado la composición demográfica desde el punto de vista de la edad y el sexo. Hoy en día, la población rural tiene más edad que hace 20 ó 30 años y la edad promedio de los pobres de zonas rurales tiende a ser mayor que en el caso de la población rural que no vive en la pobreza. Asimismo, existen pruebas, descritas en el capítulo redactado por Elizabeth Katz que se incluye en este volumen, de que cada vez más mujeres se desempeñan en las actividades agrícolas.
- 4) Los habitantes rurales con bajos ingresos económicos tienden a registrar menores niveles de educación y sus hijos presentan una menor asistencia escolar y un mayor coeficiente de deserción escolar.
- 5) Si bien no todos los pobres de las zonas rurales pertenecen a etnias originarias, la mayoría de la población indígena latinoamericana vive en la pobreza. En virtud de otros factores, las personas cuya lengua materna corresponde a una lengua indígena tienen una mayor probabilidad de ser pobres.
- 6) El acceso a la infraestructura pública (por ejemplo, caminos y telecomunicaciones) y a los servicios públicos (en especial, electricidad y saneamiento básico) varía en gran medida según las regiones y los países.
- 7) Los bienes (particularmente, la tierra) de la mayoría de los habitantes rurales que viven en la pobreza no cuentan con la protección de derechos de propiedad seguros o, si tales derechos son seguros, están sujetos a mayores costos de transacción.

- 8) La carencia de acceso a los bienes esenciales explica que los agricultores pobres se desplacen a tierras marginales y frágiles, lo que exacerba el círculo vicioso entre la pobreza y la degradación de los recursos naturales.
- 9) La mayoría de los agricultores pobres no cuentan con los recursos humanos, financieros ni naturales necesarios para participar en la diversificación del mercado.
- 10) Muchos de los pobres de áreas rurales dependen de terrenos agrícolas de secano de baja calidad.
- 11) Los habitantes de áreas rurales que tienen menores ingresos económicos presentan indicadores de salud más bajos; en particular, mayores tasas de mortalidad infantil y mayores niveles de malnutrición crónica.
- 12) Se ha incrementado sustancialmente la importancia de los ingresos económicos rurales provenientes de fuentes no relacionadas con la agricultura. La mayoría de los pobres de las áreas rurales tienden a tener una cartera diversificada de ingresos, tanto respecto de las actividades agrícolas y no agrícolas, como dentro de cada categoría, con una combinación que varía según la cantidad y la calidad de los bienes públicos y privados con los que cuentan.
- 13) A pesar de presentar una cartera de ingresos cada vez más diversificada, los ingresos económicos rurales son, con frecuencia, altamente inestables, todo ello sumado al hecho de que los pobres de las zonas rurales no tienen acceso a redes efectivas de seguridad.
- 14) Entre los pobres de las áreas rurales, la fracción de sus ingresos compuesta por subsidios se amplía a medida que se agravan los índices de pobreza.

Esta descripción de la estructura rural de América Latina se debe apreciar a la luz de la nueva definición del paradigma económico latinoamericano, tal como lo señala Gordillo de Anda (1997). Las principales características de este cambio son las siguientes: (a) un entorno más competitivo; (b) una mayor interdependencia entre la política macroeconómica y las políticas y el desempeño sectoriales; (c) un enfoque más integral, en el que las actividades agrícolas trasciendan las fronteras de la mera producción primaria; (d) una división del trabajo y una especialización cada vez mayores, en las que las asociaciones de productores y la agricultura contractual van adquiriendo mayor importancia; (e) una mayor parte del tiempo y de los ingresos de la población rural dedicada a las actividades rurales no agrícolas y (f) una mayor importancia de los factores relacionados con la conservación de los recursos naturales.

Descripción de las instituciones rurales

A un nivel institucional, David, Dirven y Vogelgesang (2000) demuestran claramente la manera en que las políticas orientadas al sector agrícola durante las últimas dos décadas se vinculaban con un paradigma de desarrollo en el que el mercado y el sector privado desempeñaban la función principal, mientras que el Estado se veía obligado a limitar su participación en las actividades productivas. En casi la totalidad de los países, esto se tradujo en un desmantelamiento del aparato de comercialización del Estado, una reducción del papel o bien una eliminación de los bancos de desarrollo, una disminución drástica de las actividades de investigación y extensión, y cambios en los regímenes de propiedad de las tierras y del agua. Los mismos autores reconocen, empero, que muchas de las reformas orientadas al sector agrícola se implementaron después de las reformas aplicadas a otros sectores de la economía, a pesar de lo cual, la implementación solo fue parcial.

Pese a estas tendencias y a los cambios que generaron las mismas en términos de políticas, las instituciones rurales han permanecido inalterables en muchos aspectos cruciales, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

- Las instituciones agrícolas latinoamericanas han tendido a dedicar una mayor atención a las estructuras protectoras que a la búsqueda de una mayor eficiencia para competir en un entorno cada vez más global.
- Los aparatos burocráticos públicos han optado por sistemas excesivamente reguladores en desmedro de estructuras flexibles que promuevan una mayor inversión en el sector rural. Esto es especialmente evidente en las instituciones que regulan el sistema de tenencia de las tierras, aunque también se puede apreciar en las instituciones que regulan el acceso a los recursos forestales y al agua.
- Estos mismos aparatos no han logrado simplificar la estructura reguladora de manera de mejorar el vínculo entre los agentes económicos involucrados en la esfera rural. Tal como lo sugiere Gordillo de Anda (1997), estas estructuras han mantenido a la economía rural al margen de las señales del mercado.

Uno de los problemas burocráticos relacionados con las organizaciones rurales corresponde a una falta de continuidad, especialmente con respecto al liderazgo. Los ministros y los altos ejecutivos de las organizaciones conectados con el mundo rural están rotando constantemente por razones políticas. Asimismo, tal como lo indican Piñeiro *et al.* (1999), las burocracias centrales a cargo del sector agrícola de América Latina han sobrellevado un proceso de reformas que, en la mayoría de los casos, implica una reducción de tamaño sin

tener ideas claras de cuál puede ser su papel en la nueva economía emanada de la reforma liberal llevada a cabo a fines de los años ochenta y noventa. Winters, Corral y Gordillo (2001) advierten que, en estas circunstancias, es difícil establecer relaciones de largo plazo que puedan contribuir a acumular el capital social que se requiere para dar origen a un desarrollo rural sostenible.

¿Cómo se explica la apatía de las instituciones rurales?

Si bien existen múltiples razones por las que las instituciones rurales latinoamericanas han fracasado en su intento de responder satisfactoriamente al reto que supone el desarrollo rural, quizás los siguientes factores sean los más cruciales:

- un suministro insuficiente de bienes públicos, situación que limita la efectividad y eficacia de estas instituciones;
- una disociación entre los costos y beneficios de los esfuerzos de desarrollo rural que emprenden;
- una asimetría en la distribución de la información, la cual obstaculiza la democratización del proceso de toma de decisiones y el establecimiento de mecanismos efectivos para realizar la rendición de cuentas;
- unos altos costos de transacción que dificultan la participación de los actores rurales, en especial los más pobres, en los programas institucionales, como también en los mercados de bienes y factores.

Estos problemas básicos que son comunes a la mayoría de las instituciones rurales latinoamericanas, si no a todas ellas, se traducen en comportamientos oportunistas de parte de personas e instituciones, producen una multiplicidad de oportunidades para que privados se apropien de bienes públicos, y fomentan la corrupción y la búsqueda de ganancias individuales en lugar de promover el bien común. Los problemas de asimetría o la ausencia de información, junto con los altos costos de transacción, también se pueden apreciar en la falta de coordinación entre las diversas organizaciones regionales y locales, y entre estas organizaciones y el gobierno nacional. De igual manera se reflejan en la rigidez de las burocracias nacionales, regionales y locales, y en su incapacidad de adaptarse rápidamente a los cambios en las áreas rurales.

En la esfera nacional, suele haber una falta de coordinación entre los ministerios. Por lo general, los ministerios de agricultura consideran el desarrollo rural como un asunto estrictamente agrícola, con lo cual obstaculizan la coordinación que debe existir con los otros ministerios que también desempeñan una función importante en materia de desarrollo rural. Smith

(1997) documentó varios estudios en los que se sugiere que el gobierno central se ha despreocupado del suministro de bienes públicos. Por este motivo, la infraestructura rural local, como la construcción y mejoramiento de caminos rurales, el establecimiento de pequeñas redes de energía eléctrica para las zonas rurales o el suministro de agua potable a menor escala, constituye una prioridad para las localidades que no cuentan con esos servicios; sin embargo, se trata de un asunto insignificante para las instituciones inmersas en la jerarquía nacional, cuyas prioridades se basan en las demandas de los grupos de interés más poderosos.

Ninguna de las cuatro razones citadas (bienes públicos insuficientes, la disociación entre beneficios y costos, las asimetrías de la información y los altos costos de transacción) se puede remediar mediante soluciones basadas exclusivamente en el mercado. Según Bardhan (1996), los casos exitosos de desarrollo en Asia sugieren que la función que le corresponde al Estado es mucho más activa que la que le fue atribuida en el “Consenso de Washington”. Dicha intervención, concebida como la regulación, la asignación de créditos, la promoción industrial y la creación de un banco de desarrollo, lejos de sustituirse al mercado, lo ha fortalecido, lo que redundará en una coordinación en el sector público mediante una estructura explícita de incentivos.

¿Por qué las burocracias no pueden funcionar adecuadamente?

De acuerdo con Johnson (2000), “los responsables de las decisiones políticas no tratan de obtener lo que desean, sino más bien, aprenden a desear valorando lo que obtienen”. Dada la complejidad del proceso de formulación e implementación de políticas, se debe prestar atención no solo a la institucionalidad, sino también al comportamiento de los actores sociales que interactúan con dichas estructuras. Tal comportamiento se relaciona con lo que se ha denominado gobernabilidad.

La gobernabilidad es un concepto medular que debe formar parte de cualquier estudio que se realice acerca de las nuevas instituciones de desarrollo rural en América Latina. El concepto de gobernabilidad presenta cinco dimensiones institucionales esenciales (Banco Mundial, 1994): la dimensión ejecutiva, la burocracia, el Estado de derecho, la naturaleza del proceso de formulación de políticas y la sociedad civil. Una buena gobernabilidad significa que la rama ejecutiva del gobierno se responsabiliza por sus acciones (rendición de cuentas) y la burocracia es eficaz y sensible a las necesidades de la sociedad. La estructura legal debe ser capaz de ajustarse a las circunstancias y debe contar con un respaldo consensual. El proceso de formulación de políticas debe ser abierto y transparente, de modo que todos los grupos involucrados puedan expresar sus

opiniones con respecto a las decisiones que se tomen. Por último, la sociedad civil debe ser lo bastante sólida como para poder participar activamente en los asuntos públicos con el fin de contribuir a transformar una estructura jerárquica en una institucionalidad más democrática y endógena.

Las instituciones rurales latinoamericanas se enfrentan a una crisis de gobernabilidad. En términos generales, la rama ejecutiva no ha logrado crear un consenso con respecto a las estrategias básicas para alcanzar un desarrollo rural sostenible; los aparatos burocráticos son, en muchos casos, ineficaces y, en otros, enfrentan constantes intentos de los grupos de interés por asumir el control. Asimismo, las burocracias que operan estas estructuras institucionales padecen del dilema de los que intentan abstraerse del poder político, lo que les garantiza una mayor efectividad a corto plazo, pero por lo general al precio de una menor responsabilización.

¿Cómo se puede superar esta crisis de gobernabilidad? Una vez más, una mayor transparencia y una estructura de reglas claras, en lugar del arbitrio de cada uno, constituyen pilares fundamentales de los nuevos tipos de instituciones. Sin embargo, tal como lo señala Bardhan (1996), en el mediano plazo, este tipo de estructura puede restarles a las burocracias la flexibilidad necesaria para lidiar con un entorno cargado de incertidumbre.

Deficiencias a escala local

Junto con las fallas institucionales del gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales también presentan deficiencias, las que generalmente son pasadas por alto por quienes prefieren considerar la descentralización como una panacea en vez de un desafío. Como lo sugiere Bardhan (1996), por lo general no se toma en cuenta el debate sobre la relación del Estado con el mercado, la falta de responsabilización, ni el problema de la legitimidad de los gobiernos locales. En otros casos, tal como el de México, Fox (1995) sugiere que, a pesar del hecho de que el Gobierno indicó claramente la necesidad de establecer mecanismos de responsabilización, estos a menudo resultaron inefectivos en la medida en que no se intentó cambiar la estructura del poder nacional en estructuras más democráticas.

Bardhan (1996) demuestra que las instituciones locales funcionan mejor cuando su estructura de bienes y propiedad no está concentrada en unas pocas manos. Las políticas y los programas que pretenden igualar las oportunidades contribuyen a crear un círculo virtuoso que implica mejores instituciones y una mejor distribución de las riquezas. Tal como lo indica Bardhan, la relación entre la distribución de la riqueza y una acción colectiva exitosa es un tema

que, a la fecha, no ha sido lo suficientemente estudiado. El costo que implica la administración de ciertos diseños institucionales es mayor en los entornos caracterizados por una mayor desigualdad en la distribución de la riqueza. En este contexto, las recomendaciones de políticas serían muy diferentes en países que presentan una distribución de ingresos más igualitaria, como en Chile o Costa Rica, en comparación con países como Haití o Brasil.

FACTORES CRUCIALES EN LA CREACIÓN DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO RURAL DE LA REGIÓN

Antes de esbozar varias pautas con miras a la creación de una nueva institucionalidad para el sector rural latinoamericano, cabe destacar el argumento que plantean Gordillo de Anda y Farcas (2000) según el cual el rediseño del tejido institucional necesario para fomentar el desarrollo rural sostenible requiere cerrar un pacto social en todo el país que armonice los intereses de los diferentes grupos sociales. Este pacto debe aspirar a establecer vínculos entre los sectores rurales y urbanos, en lugar de solo enfocarse en el desarrollo rural de una forma limitada. También debe permitir la creación de diseños institucionales que refuercen el potencial de los mercados e implementen mecanismos que favorezcan la cooperación y la participación conjunta de los diferentes actores sociales. La conclusión de este pacto social y la implementación de los nuevos diseños institucionales que surjan de ello requieren una estabilidad macroeconómica y, a la inversa, la estabilidad macroeconómica debería verse reforzada por este pacto.

Pilares estratégicos: reducir la incertidumbre y el riesgo a la vez que se combate a la pobreza rural

Una de las características primordiales de los habitantes de las áreas rurales de América Latina es que, por lo general, cuentan con capacidades muy limitadas para consolidar los riesgos y movilizar los recursos hacia inversiones riesgosas, pero altamente rentables. Los hogares rurales no pueden lidiar con un entorno económico cuyos rasgos distintivos son el riesgo y la incertidumbre, ya que cuentan con limitados bienes financieros y productivos, bajos niveles de tecnología, no tienen acceso al seguro y al crédito, y reciben poco apoyo institucional. Una estrategia tendiente a formar nuevas instituciones rurales debe apuntar a reducir la vulnerabilidad de los hogares rurales latinoamericanos frente a los riesgos y centrar su atención en los segmentos más pobres de la población. Dicho desarrollo institucional pasa por la construcción de una estructura reguladora estable pero flexible y, al mismo tiempo, debe fomentar la interacción económica y social dentro del sector rural.

Las áreas rurales enfrentan este ambiente de riesgo e incertidumbre con una serie de instituciones, muchas de ellas informales, que constituyen una parte importante de su capital social. El problema que presenta este tipo de instituciones es que a menudo adoptan la forma de redes de seguridad social en vez de redes para crear bienes productivos. Uno de los principales desafíos en términos de política consiste en transformar estas instituciones en activos verdaderos capaces de fomentar mejores encadenamientos con los mercados.

Estas innovaciones institucionales deben enmarcarse dentro de un contexto en el que la política de desarrollo rural constituya una política de Estado, es decir, una política forjada sobre la base de un consenso que sea lo bastante amplio como para garantizar la continuidad. Además, las estructuras institucionales deben adoptar políticas tendientes a implementar programas o intervenciones específicamente diseñados para combatir la pobreza rural. Tal como se indica en la sección anterior, los hogares rurales presentan una estructura altamente heterogénea en términos de activos y capacidades, y emplean estrategias diversificadas para generar ingresos económicos. Por lo tanto, se debe diseñar el contenido de los proyectos, los programas y las intervenciones públicas de tal manera que se incluya un componente local importante que asegure que la intervención se pueda adaptar al contexto particular en el cual se va a aplicar.

Las inversiones públicas deben desempeñar una función preponderante en esta transformación institucional. Tanto la aplicación de políticas activas para igualar las oportunidades mediante la inversión en bienes y servicios públicos como la contribución a una mayor equidad en el sector rural favorecerían la democratización de la esfera rural y las posibilidades de lograr un consenso y una mayor cooperación.

Elementos fundamentales de una nueva institucionalidad rural

Uno de los elementos fundamentales del diseño de una nueva institucionalidad para el desarrollo rural latinoamericano es la necesidad de mantener un enfoque incluyente. Toda estrategia de desarrollo rural que haga caso omiso de los principales actores, de sus intereses y conflictos, así como de sus preferencias por ciertas estructuras institucionales difícilmente logrará el éxito. De acuerdo con Hatzius (2000), es necesario crear una gama más amplia de configuraciones institucionales que conjuguen los esfuerzos colectivos de los organismos públicos con las organizaciones de la sociedad civil para garantizar relaciones más equitativas, durables y mutuamente satisfactorias entre quienes participan del desarrollo rural. El concepto de inclusión se refiere no solo a particulares y a las organizaciones formales, sino también a normas informales y tradicionales.

Este enfoque incluyente solo será posible si el habitual diseño institucional jerárquico es sustituido por un enfoque más horizontal y democrático.

Un segundo elemento lo constituye la dimensión de género. Si bien en la actualidad las mujeres desempeñan una función económica y social fundamental en la familia y en la comunidad, al no existir disposiciones específicas que las incorporen en el proceso, las mujeres tienden a participar menos en los programas de desarrollo rural. La nueva generación de redes de seguridad social en América Latina y el Caribe específicamente orientadas hacia las mujeres como beneficiarias, que se describen con mayor detalle en el capítulo de Benjamin Davis incluido en este volumen, constituye un paso en la dirección correcta. Además, antes de establecer un programa específico, sería conveniente incluir una adecuada representación de los intereses de todos los actores, tanto hombres como mujeres, a nivel local, regional y nacional.

Un tercer elemento corresponde a la existencia de una autoridad que garantice y respete los derechos de los actores rurales y que, al mismo tiempo, observe y haga cumplir las reglas y normas establecidas. Mientras más capaz sea una autoridad de reducir los riesgos relacionados con el establecimiento de contratos más complejos y completos entre los actores que participan en la esfera rural, mayor será la posibilidad de sentar las bases de un desarrollo rural más sostenible y equitativo.

Un cuarto elemento es la existencia de una red de organizaciones que facilita la acción colectiva y reduce los costos de transacción entre los diversos actores. Mientras menos restricciones impongan estas instituciones a la participación de los más pobres y desvalidos en el mercado rural de bienes y factores, mayor será su capacidad de contribuir a mejorar el bienestar y ser socialmente sostenibles.

Asimismo, es esencial reducir los problemas de la asimetría de la información para construir instituciones rurales más legítimas, efectivas y sólidas. Dentro del marco de este proceso, es vital mejorar los vínculos que se establecen entre las diversas instituciones locales, regionales y nacionales. Tal como lo han señalado de Janvry, Key y Sadoulet (1997), estos vínculos permiten reducir los costos de transacción, diversificar los riesgos e incrementar el acceso a mercados más amplios. Finalmente, de acuerdo con las sugerencias planteadas por de Janvry, Key y Sadoulet (1997), Hatzius (2000) y otros autores, es imperativo identificar los costos de transacción que interfieren con el establecimiento de instituciones rurales más fluidas. La reducción de los costos que implica el acceso a la información, la negociación de contratos y la supervisión del cumplimiento de dichos contratos permitirían la emergencia de diseños institucionales específicos que permitan solucionar los problemas

que aquejan a las áreas rurales, sin la necesidad de contar con una “receta generalizada” que se adapte a todas por igual.

La voz de los pobres

Se admite cada vez más la dificultad que existe para atender a las necesidades de los pobres mediante programas institucionales formales (Salmen, 1990). Por lo tanto, no es de sorprender que muchas instituciones internacionales hayan prestado atención a estructuras institucionales que permiten que se haga escuchar la “voz de los pobres”, cuyo eje central es el carácter ineludible de la participación de los beneficiarios en la preparación, diseño e implementación de proyectos y programas de desarrollo rural. Sin embargo, para que esta participación no sea tan solo un gesto democrático, sino un programa plenamente institucional, se debe dotar a los actores rurales de las capacidades e instrumentos que les permita hacer oír su voz.

Los pobres ya cuentan con sus propias “instituciones de acceso”. De hecho, la “voz de los pobres” difiere de los métodos participativos puesto que se concentra en lo que generalmente no se dice y permite que salgan a la superficie puntos de vista singulares. “La voz de los pobres” significa admitir que el conocimiento está fragmentado. Por lo tanto, no se debe pretender facilitar la participación de los pobres en el desarrollo de manera intencional, sino, más bien, reconocer y valorar sus propias instituciones.

Si bien muchas de las principales propuestas de desarrollo rural sostenido son bastante consensuales (más y mejores servicios en educación, salud, infraestructura de comunicaciones, etc.), la prioridad asignada a estas inversiones no siempre se traduce en una distribución adecuada de los fondos públicos. La ausencia de instituciones rurales sólidas y la falta de oportunidades para que los potenciales beneficiarios tengan una representación política suficiente han redundado en que, en la práctica, se asigne una menor importancia a dichas inversiones en comparación con otras que los políticos perciben como más rentables en términos electorales. Una institucionalidad más inclusiva debe permitir que se ponga fin a este proceso de marginalización rural en la escena política nacional.

Arreglos institucionales y estructura de incentivos

Las propuestas de arreglos institucionales no tienen que ser neutrales en términos de estructura de incentivos. En efecto, un arreglo neutral tiende a favorecer a quienes tienen mayores recursos y mejor acceso a los bienes y servicios públicos. Por lo tanto, es necesario estructurar las instituciones rurales latinoamericanas

como un mecanismo que apunta a la igualdad de oportunidades. Ahora bien, ¿cómo se deben establecer arreglos contractuales que ofrezcan incentivos adecuados? Esto podría concretarse logrando una mayor participación en las actividades de financiamiento vinculadas con el desarrollo rural, con el fin de fomentar un sentido de propiedad dentro de la comunidad local y una disposición a compartir responsabilidades en la operación y(o) en el mantenimiento de las inversiones efectuadas. La participación de los beneficiarios en la selección, la implementación, la supervisión y el financiamiento de los proyectos garantiza que las inversiones respondan realmente a las necesidades locales, generen ahorros y fomenten un mayor sentido de responsabilidad entre los habitantes de las localidades frente a las medidas tomadas.

El PDIC en Colombia ilustra este tipo de estructura asociada con los incentivos. Este programa se centra en mejorar la capacidad de generar ingresos de las comunidades participantes, sobre la base de un sistema de identificación y verificación de prioridades con respecto a las necesidades de la comunidad basado en la participación de los municipios. Dada la exigencia de un financiamiento compartido, el programa implementó una estructura de incentivos que contribuyó a generar un comportamiento más eficiente por parte de los agentes locales.

Para que el sector rural pueda responder a la estructura de incentivos que sustentan las nuevas políticas rurales, se deben consolidar las capacidades de la población rural, en especial de los pobres, y de las instituciones asociadas. Lo anterior implica mejorar la distribución de los activos individuales, familiares, organizacionales y comunitarios dentro del entorno rural. No obstante, la existencia de un marco social e institucional apropiado es indispensable para iniciar este proceso. Tal como lo señalan Berdegué, Escobar y Carney (1999), es imposible suscitar un proceso de innovaciones en el sector rural sin crecimiento económico, mercados dinámicos y competitivos, instituciones sólidas, paz, tolerancia y respeto por los derechos individuales y colectivos.

Al mismo tiempo, la incorporación de algunas prácticas que son comunes para el sector privado podría resultar beneficiosa para el sector público. Un ejemplo sería la creación de fondos competitivos que permitan distribuir los recursos en diferentes áreas de responsabilidades (investigación, transferencia de tecnología, terciarización de servicios públicos, etc.). Gill y Carney (1999), citados por Berdegué, Escobar y Carney (1999), sugieren que la competencia para obtener fondos funciona adecuadamente cuando: (a) existen capacidades suficientes de investigación y desarrollo, (b) el gobierno orienta el proceso de reformas institucionales hacia la terciarización de los servicios con una clara apreciación de las prioridades, (c) quienes administran los fondos no

implementan los proyectos y (d) la administración es lo bastante heterogénea como para que no predomine ningún interés individual. Estos fondos competitivos tienden a relacionarse con proyectos que tienen un objetivo público, pero recurren al sector privado para encontrar una estructura más eficaz de gestión que permita lograr dicho objetivo. El fondo puede contemplar el otorgamiento de un subsidio (el menor subsidio posible en las ofertas de las empresas privadas) para generar la estructura adecuada de incentivos.

Sin embargo, la creación de estructuras basadas en fondos competitivos tiene sus límites. Según lo indican Gill y Carney (1999), así como Huffman y Just (2000), puesto que los fondos competitivos producen resultados a corto plazo y dada la necesidad de atenuar la incertidumbre en ciertos tipos de gastos (por ejemplo, investigación y desarrollo), es recomendable combinar los fondos competitivos con arreglos institucionales que requieran una mayor participación del Estado.

Instituciones flexibles capaces de llevar a cabo una amplia gama de políticas

La necesidad de aplicar políticas diversificadas para responder a la heterogeneidad de la sociedad rural latinoamericana ha sido evocada cada vez con mayor frecuencia. A sugerencia de de Janvry, Key y Sadoulet (1997), esta diferenciación se podría justificar tanto en términos de eficiencia (para paliar diversas deficiencias del mercado) como en términos de equidad, si el Estado decide intervenir para subsanar efectos distributivos perjudiciales. Sin embargo, se debe reconocer que las políticas pueden tener efectos diferentes, ya sea porque una política en particular tiene una incidencia distinta en los diversos agentes económicos o porque las políticas, los programas o las intervenciones presentan diferencias.

Casi todos concuerdan en que no es recomendable utilizar instrumentos de políticas universales o no diferenciales, sean estos instrumentos macroeconómicos (por ejemplo, tipos de cambio) o sectoriales (por ejemplo, sustentación de precios), para beneficiar a segmentos específicos de la población, debido a la “fuga” de beneficios a terceros que no estaban considerados en el plan original. Por el contrario, la descentralización y la mayor participación de los actores sociales dentro del entorno rural abre la puerta a mayores oportunidades para que las instituciones rurales empleen tipos diferenciales de intervenciones, en virtud de su mejorada capacidad de focalizar los beneficios de dichas políticas (por ejemplo, al excluir a quienes no tienen derecho a gozar de los beneficios).

Según de Janvry, Key y Sadoulet (1997), dichas políticas deben coincidir con las políticas regionales y nacionales y las intervenciones deben supervisarse para evitar desvíos inadecuados de fondos dentro de la comunidad, en virtud de la estructura de poder local y en desmedro de los grupos más pobres. Estos riesgos pueden ser mitigados mediante el uso de mecanismos de financiamiento conjunto, además de la participación activa de la comunidad y de las ONG en la toma de decisiones relativas a la implementación de estas diversas intervenciones. Asimismo, la diferenciación implica focalizarse en la pobreza para poder atender las necesidades de los segmentos más pobres de la población. Los mecanismos de focalización hacia uno u otro grupo deben ser explícitos y verificables, y deben basarse en criterios objetivos.

La necesidad de contar con instituciones flexibles que puedan adaptarse a las condiciones de un entorno en particular se contrapone constantemente a la necesidad de contar con instituciones sólidas y estables. Por ejemplo, la falta de flexibilidad y capacidad de parte de muchas instituciones regionales o locales ha sido a menudo invocada por los gobiernos nacionales como un motivo para evitar a estos organismos y tratar directamente con las instituciones o personas beneficiarias. Este tipo de acción, si bien puede reportar beneficios en el corto plazo, compromete seriamente la viabilidad de las instituciones locales. Heidhues, Karengé y Schäfer (1999) afirman que la aversión al cambio también puede considerarse como un factor positivo si se traduce en la estabilidad y la permanencia necesarias para obtener la aceptación social. El flujo constante de información entre las instituciones y sus potenciales beneficiarios sirve para aliviar la tensión que existe entre las necesidades de flexibilidad y de estabilidad.

Diferenciación entre el gasto público y la administración pública del gasto

El presupuesto público constituye, en sí y de por sí, una institución. El conjunto de normas y regulaciones (explícitas e implícitas) que determinan la forma en que se distribuye el gasto público es de interés vital para las instituciones rurales. El presupuesto representa simultáneamente la determinación política del Estado y la real prioridad que se le asigna al sector rural. Estudios recientes de la FAO (2001) demuestran que, si bien en la mayoría de los 12 países estudiados se incrementó el gasto público en el sector rural entre 1995 y 2000, este gasto todavía representa una pequeña fracción del presupuesto total. México es el único país en el cual el gasto rural es constantemente superior al 8 por ciento del gasto público total durante un período prolongado, mientras que el gasto promedio de los países analizados alcanza al 2,5 por ciento.

El estudio también revela la existencia de incoherencias entre las intervenciones públicas en el presupuesto y el gasto público en términos de un enfoque estratégico sectorial o nacional, por lo que no sorprende la fuerte dispersión en cuanto a programas y proyectos. También existe una incapacidad evidente para crear mecanismos institucionales adecuados que faciliten las negociaciones entre los diversos agentes sectoriales y los responsables de las decisiones, abocados a implementar el presupuesto público, así como arreglos institucionales que garanticen una administración y control eficaces de los recursos públicos. Resulta particularmente preocupante constatar que la mayoría de los estudios efectuados en virtud de esta iniciativa concluye que una parte importante de los recursos se destina a programas con dudosos beneficios sociales.

Aspectos complementarios de las intervenciones públicas

Todos concuerdan en la importancia que presenta la asignación y la complementariedad de los activos (físicos, públicos y de capital humano y social) al momento de determinar las estrategias adecuadas para generar ingresos y elevar los niveles de calidad de vida de la población rural. Al evaluar la eficacia de las instituciones en midiendo un efecto geográfico específico, se obtiene un método muy útil para estimar el efecto directo e indirecto de diferentes proyectos y programas que interactúan simultáneamente (véase, por ejemplo, Escobar, Milicevic y Berdegué, 1999). Una de las principales conclusiones que se puede extraer es reconocer la importancia que tiene el carácter complementario de los arreglos institucionales en el éxito de las acciones individuales iniciadas.

Quizás el efecto positivo de los arreglos institucionales creados en función de la demanda se vea limitado por la ausencia de una estrategia coherente que contemple el beneficio global de las intervenciones complementarias. Éste parece ser el caso de otras buenas iniciativas como las que promueve el PRONASOL en México o el FONCODES en Perú (mencionado por Escobar *et al.*, 1999). Además, aún existe poca experiencia en la formulación de buenas evaluaciones de la inversión rural en proyectos complejos o que persiguen múltiples objetivos. Con el fin de llevar a cabo estrategias rurales que privilegien las intervenciones complementarias de inversión, se debe reconocer la importancia de la evaluación y se debe crear una capacidad de evaluación. Esta idea es analizada con mayor detalle en el capítulo de Benjamin Davis que se incluye en el presente volumen.

Descentralización: potencial y limitaciones para promover el desarrollo rural

La incertidumbre y el riesgo que caracterizan el entorno rural de América Latina, así como las diferencias geográficas, históricas, étnicas y de acceso a los mercados, servicios públicos e infraestructura pública, explican la complejidad que presentan las respuestas locales y la gran diversidad de las actividades que generan. A la luz de lo anterior (y tal como se señaló anteriormente), se necesita contar con instituciones flexibles que puedan llevar a cabo una amplia gama de políticas con conocimiento de las realidades locales. Por lo general, es difícil encontrar dicha flexibilidad en las estructuras centralizadas.

Los esfuerzos de descentralización que se han ido propagando por América Latina durante los últimos años constituyen una respuesta a las iniciativas de democratización, así como un reconocimiento de las frecuentes carencias de los organismos nacionales frente a los problemas que plantea el desarrollo local. La transferencia de las responsabilidades a los organismos subnacionales se puede justificar en términos de eficacia y equidad. No obstante, todavía no hay consenso en cuanto a las responsabilidades a transferir y a la manera de llevar a cabo este proceso. Como lo señalan de Janvry, Key y Sadoulet (1997), resulta claro que se deben transferir las funciones que se pueden realizar a un menor costo, con una mejor calidad y una mayor participación. Mientras más participen los actores locales, mayor será la posibilidad de que los recursos se administren en forma más eficiente.

Sin embargo, la falta de información y su asimetría (según se describe en la sección anterior) impiden el desarrollo de mecanismos transparentes de supervisión a nivel local que apoyen las mejorías en términos de eficiencia a las que debería conducir la descentralización institucional. Según Van Zyl *et al.* (1995), una mayor descentralización, tanto en el área fiscal como con respecto a la toma de decisiones sobre inversión nacional dirigida a nivel regional y local, constituye una herramienta esencial para garantizar una gestión más eficaz y transparente para los usuarios locales. Si bien la descentralización brinda la posibilidad de crear una estructura de incentivos que responda a las necesidades locales, dichas iniciativas no constituyen una panacea. La descentralización se debe complementar con mecanismos que mejoren la coordinación con el gobierno nacional, para garantizar la coherencia de las políticas regionales y nacionales, y para evitar que procesos estratégicos de distribución local basados en la estructura de poder local obren en perjuicio de los grupos más pobres.

Paso a paso

Si bien la creación de instituciones y la necesidad de contar con estructuras flexibles plantean desafíos ampliamente reconocidos, en la práctica, los cambios institucionales del sector rural latinoamericano han ido brotando en respuesta a los abruptos cambios en la relación de fuerzas entre los actores sociales. Tiene vital importancia la idea de introducir un mecanismo que permita la formación gradual de instituciones, aun cuando existen muy pocos casos en los que esto se ha puesto en práctica: por ejemplo, el Proyecto de desarrollo rural del sur de Lempira o Proyecto Lempira Sur (PROLESUR) en Honduras, del que dieron cuenta Winters, Corral y Gordillo (2001). Después de cumplir su objetivo inicial (mejorar la producción de cosechas básicas), el proyecto se expandió a otras actividades agrícolas, incluida la producción de productos animales y la horticultura y, en último término, las actividades no agrícolas, como el procesamiento de productos básicos agrícolas. La construcción progresiva de instituciones, basándose en resultados positivos previos y teniendo en cuenta los errores cometidos anteriormente, fomentaría un enfoque a largo plazo poco frecuente en la región.

Este enfoque se aplica no solo para formar organizaciones, sino también para diseñar e implementar programas, proyectos o intervenciones. Se recomienda comenzar con un programa piloto, incluida una evaluación bien diseñada (también descrita en el capítulo de Benjamin Davis), y aprender de la experiencia antes de expandirse a escala regional o nacional. Para que este proceso se generalice en las nuevas instituciones rurales latinoamericanas, es necesario lograr un consenso con respecto a la legitimidad de las acciones que se realizan utilizando un enfoque a largo plazo. En el capítulo incluido en este volumen, Davis analiza varios ejemplos de este enfoque, tales como el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en México, el Proyecto de Asignación Familiar (PRAF-II) en Honduras y la Red de Protección Social (RPS) en Nicaragua.

Algunas experiencias positivas

Varias experiencias institucionales ameritan un examen más detallado para determinar si se pueden reproducir en otros entornos rurales de América Latina. Dentro de los grandes proyectos orientados al sector rural, dos son dignos de mencionar. El primero se refiere a la experiencia de PROGRESA en México; el segundo, al Sistema de previsión social agrícola en Brasil. El primero de estos proyectos corresponde a un programa educacional, de salud y nutrición, creado en 1997, cuyo objetivo final es estimular (por parte de la demanda) la inversión

en capital humano en las localidades y familias más pobres del país. Este programa pretende romper el ciclo intergeneracional de la pobreza absoluta que se relaciona con altos niveles de fecundidad, malnutrición, mortalidad infantil y deserción escolar, factores que son especialmente importantes en las áreas rurales de México. Las directrices de PROGRESA reflejan el intento por sistematizar experiencias previas e incorporar nuevos métodos más compatibles con el desarrollo rural sostenible, por ejemplo: focalizar las medidas, ver a las familias como el medio de una acción unida, emplear un enfoque de género, responsabilidad compartida, brindar ayuda estructural en lugar de solo asistencia, promover la participación de la comunidad y de los funcionarios locales en la planificación y supervisión, aplicar un enfoque integral (educación, salud y nutrición), buscar aspectos complementarios con otros programas, coordinar diferentes niveles de departamentos gubernamentales y federales y destacar la importancia del seguimiento de los proyectos y efectuar estudios de impacto.

El efecto positivo de PROGRESA ha sido ampliamente descrito. Attanasio, Meghir y Santiago (2002), Behrman, Sengupta y Todd (2002) y de Janvry y Sadoulet (2002), entre muchos otros, han demostrado que las transferencias monetarias condicionadas reportan importantes beneficios para el bienestar de los pobres de las zonas rurales. Sin embargo, tal como lo señalan de Janvry y Sadoulet (2002), el uso eficiente de los recursos invertidos sigue siendo materia de debate. Un mejor ajuste de las transferencias conforme a los niveles de incentivos puede mejorar la eficacia.

El Sistema de previsión social de Brasil se origina en los años setenta, con el primer intento de expandir los sistemas de previsión social a los trabajadores rurales. Posteriormente, se realizaron gestiones para establecer un sistema de previsión social que eliminara las disparidades en el tratamiento de trabajadores urbanos y rurales. Se logró establecer un sistema universal de previsión social para los trabajadores en las áreas rurales (hombres y mujeres), incorporar a los trabajadores del sector informal, como también a los que trabajan en la economía familiar. También se pudo uniformar el beneficio mínimo recibido por los trabajadores urbanos y rurales (cuyo monto equivale a un salario mínimo). Si bien el establecimiento del sistema de previsión social rural no produce cambios inmediatos en la estructura productiva de la economía rural, constituye un elemento preponderante en otorgar una estabilidad en los ingresos del sector rural. Durante los años noventa, Brasil añadió una serie de programas de transferencias monetarias condicionadas. Costa Delgado (1999) demuestra que el Sistema de Previsión Social Rural de Brasil no solo ha logrado incrementar el bienestar de los segmentos más pobres del sector rural, sino

también constituye un elemento crucial para desarrollar un sentido de inclusión a lo largo de todas las zonas rurales de Brasil.

Otra innovación institucional importante de los años noventa la constituyen los fondos de inversión social, que ilustran la introducción de la responsabilización, con el fin de reducir al mínimo la corrupción y la influencia política y fomentar la participación de las comunidades locales. Rawlings, Sherburne-Benz y Van Domelen (2001) se basan en los ejemplos de varios países latinoamericanos (Bolivia, Honduras, Nicaragua y Perú) para demostrar que los programas creados en función de la demanda, como los fondos sociales que dependen de las comunidades para definir las prioridades, pueden con un diseño adecuado ser muy efectivos para llegar a los pobres, en especial a los más pobres entre los pobres. Sin embargo, incluso una infraestructura social bien constituida no puede mejorar la calidad de vida, a menos que estas inversiones se vean complementadas por otros sectores.

En el plano nacional, también es importante analizar la experiencia de Brasil. En 1999, Brasil creó el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (CNDRS), con calidad de ministerio. Su misión es crear un amplio foro nacional para lograr un consenso acerca de las áreas de inversión prioritarias de desarrollo rural, como también concebir los mejores métodos para descentralizar la ejecución de sus acciones a escala municipal. El CNDRS comenzó abarcando tres áreas cruciales (fortalecer la agricultura familiar, el acceso a la tierra y la diversificación económica rural) y, gracias al consenso alcanzado entre sus miembros, incorporó una cuarta área (educación rural) en 2002. La idea de contar con un organismo coordinador en el gabinete presidencial que se responsabilizara del análisis y de los cambios a realizar en las políticas públicas a escala nacional y federal con el fin de alcanzar un desarrollo rural sostenible amerita ser estudiada con mucha atención y considerada como una alternativa a la opción de extender la autoridad del tradicional Ministerio de Agricultura para abarcar un espectro más amplio del desarrollo rural.

ÁREAS ESTRATÉGICAS QUE AMERITAN ESTUDIOS MÁS PROFUNDOS

La creación y adaptación de una institucionalidad para el sector rural latinoamericano será un proceso masivo, lento y complicado, para el cual se necesitarán continuos aportes de todos aquellos que estudian el sector desde la posición ventajosa de diferentes disciplinas y enfoques. Una de las primeras áreas de prioridad debe ser la del análisis sistemático de las innovaciones institucionales que se producen en la región, de manera que se genere una retroalimentación y se gane experiencia a partir del éxito o del fracaso.

Los estudios que se relacionan con la “nueva economía institucional” han sentado las bases para un mejor conocimiento acerca del financiamiento y la razón de ser de las instituciones. Se deben poner en práctica los marcos conceptuales relacionados con las teorías de una opción pública, los costos de transacción y la teoría de mandante y mandatario. Ello permitiría comprender mejor la estructura de incentivos que sustentan las instituciones rurales latinoamericanas y evaluar el tipo de mecanismos más adecuado en cada caso.

Para lograr mejores diseños institucionales, un tema muy interesante para investigaciones futuras podría ser un estudio de las transacciones independientes como mecanismo para establecer relaciones contractuales (con el fin de promover estructuras de incentivos con menores costos de transacción). A este respecto, Dorward *et al.* (2001) y Poulton *et al.* (1998), citados por Schuetz (1998), demuestran que la interdependencia entre la entrega de insumos y los puntos a los que se dirige la producción pueden producir incentivos para los pequeños productores, siempre y cuando estén organizados en forma apropiada. Resta estudiar la viabilidad de este tipo de transacción y las condiciones que ésta requiere en los entornos rurales de América Latina. Según Dorward *et al.* (2001), también es importante establecer límites para este tipo de arreglo, en el cual podría verse afectado el desarrollo de mercados competitivos.

Asimismo, se requiere investigar más de cerca la función del sector privado en las tareas de financiamiento y de producción de bienes y servicios públicos que ofrecen (o que debieran ofrecer) los gobiernos locales. La privatización y la concesión de servicios públicos a escala nacional o para las principales ciudades capitales han sido objeto de numerosos estudios, en particular en cuanto a sus ventajas y limitaciones. No obstante, la posible función que tendría el sector privado en invertir en la prestación de servicios que no se ofrecen en la cantidad o la calidad que requiere el sector rural ha sido hasta ahora un tema poco explorado.

También hace falta comprender mejor la relación que existe entre los conflictos de distribución y los arreglos institucionales. Bardhan (2001) aborda esta materia a un nivel conceptual y muestra la manera en que dichos conflictos podrían impedir que las instituciones evolucionen en una forma más compatible con el desarrollo sostenible. El conocimiento de este tema aplicado a las características particulares de la región podría contribuir significativamente a comprender la relación que existe entre la desigualdad de la distribución de activos en un entorno rural y las posibilidades de generar una acción colectiva exitosa.

El Estado claramente necesita promover arreglos institucionales e inversiones públicas que reduzcan los costos de transacción para lograr una conexión más satisfactoria entre los hogares rurales y con los mercados de bienes y factores. Sin embargo, son pocos los estudios empíricos relacionados con la forma de comparar los arreglos institucionales y de evaluar los costos respectivos de diferentes arreglos.

Por último, existe otra área en la que se necesita mayor estudio: la identificación y la construcción de indicadores de desempeño de las instituciones. Los objetivos a largo plazo son, entre otros, vencer la pobreza rural, alcanzar un desarrollo rural sostenible y reducir o mitigar la vulnerabilidad y la incertidumbre en el sector rural. Por lo tanto, toda institución que esté abocada a esta tarea debe identificar los indicadores estratégicos que le permitan evaluar la eficacia y efectividad en el uso de recursos públicos destinados al desarrollo rural. Tales indicadores de desempeño se convierten, en el caso de todos los que participan en el proceso, en la piedra angular de un sistema efectivo de rendición de cuentas o, como lo sugiere Johnson (2000), una burocracia pública profesional que utiliza estándares e indicadores directos de desempeño y que haga hincapié en el control de los productos, en lugar de los aportes o procesos. A fin de crear un conjunto de indicadores de desempeño institucional fundados en la experiencia, es vital, en primer término, sistematizar las experiencias recogidas a partir de la creación de organizaciones en el sector rural de América Latina.

CONSIDERACIONES FINALES

Crear una institucionalidad duradera no es una tarea fácil en ningún contexto. No se trata de una actividad jerarquizada y bien puede ser un proceso mucho menos intencional y controlado de lo que se quisiera creer. Las características particulares de las áreas rurales latinoamericanas dificultan aún más esta tarea. En el último tiempo han surgido diversas instituciones rurales orientadas a asumir las funciones muy necesarias abandonadas por el Estado, aun cuando la forma y las características de esta institucionalidad no sean las requeridas para permanecer en la senda de un desarrollo rural justo y sostenible.

La razón profunda por la cual estas instituciones resultan incapaces de entregar los bienes públicos que se espera de ellas es una disociación entre los costos y los beneficios de los esfuerzos que despliegan en materia de desarrollo rural, la asimetría en la información que proporcionan, lo que obstaculiza la democratización del proceso de toma de decisiones y el establecimiento de mecanismos efectivos para mejorar la rendición de cuentas. Otra razón

la constituyen los altos costos de transacción que generan, lo que dificulta la participación de los actores rurales, en especial de los más pobres, en los arreglos institucionales establecidos y en los mercados de bienes y factores.

Teniendo en cuenta que la reducción de la incertidumbre y de los riesgos, así como la lucha contra la pobreza rural deberían ser los ejes principales del desarrollo rural de la región, el aspirar a un método más inclusivo para crear instituciones rurales constituye un elemento fundamental para sortear estas deficiencias institucionales. Toda estrategia de desarrollo rural que deje al margen a sus principales actores, sus intereses y conflictos, así como sus preferencias por ciertas estructuras institucionales, está destinada al fracaso. Esto no significa que se pueda prescindir de algún tipo de liderazgo; por el contrario, la existencia de una autoridad que garantice y respete los derechos de los actores rurales y que, al mismo tiempo, observe y haga cumplir las normas establecidas también es un elemento crucial en la construcción de esta nueva institucionalidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, O.** 1994. Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste. *Revista de la CEPAL*, 52: 7–32.
- Attanasio, O., Meghir, C. y Santiago, A.** 2002. *Education choices in Mexico: Using a structural model and a randomized experiment to evaluate PROGRESA*. Documento presentado en la primera reunión de la Social Policy Monitoring Network, “Conditional Cash Transfers Programs”, Departamento de Investigación del BID, 20 al 21 de noviembre de 2002, Londres, Inglaterra (disponible en <http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=Networks.SocialPolicy>).
- Bardhan, P.** 1996. *The nature of institutional impediments to economic development*. University of California, Berkeley (copia mimeografiada, disponible en <http://www.worldbank.org/wdr/2001wkshppapers/berlin/bardhan.pdf>).
- Banco Mundial.** 1994. *Governance: The World Bank's experience*. Washington, DC.
- Bardhan, P.** 2001. Entendiendo el subdesarrollo: Retos de la economía institucional desde el punto de vista de los países pobres. *Revista Instit. y Des.*, 10: 73–102.
- Bebbington, A.** 1997. New states, new NGOs? Crises and transitions among rural development NGOs in the Andean region. *World Dev.*, 25(11): 1755–1765.
- Behrman, J., Sengupta, P. y Todd, P.** 2002. *Progressing through PROGRESA: An impact assessment of a school subsidy experiment*. Documento presentado en la primera reunión de la Social Policy Monitoring Network, “Conditional Cash Transfers Programs”, Departamento de Investigación del BID, 20 al 21 de noviembre de 2002, Londres, Inglaterra (disponible en <http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=Networks.SocialPolicy>).

- Berdegú, J.A., Escobar, G. y Carney, D.** 1999. *Agricultural research, institutions and rural poverty alleviation*. Documento presentado en el taller internacional “Evaluación del impacto de la investigación agrícola en la mitigación de la pobreza”, efectuado entre el 14 y el 16 de septiembre de 1999 en Costa Rica.
- Campos, N.F.** 2000. *Context is everything: Measuring institutional change in transition economies*. World Bank Policy Research Papers No. 2269, Enero 2000 (disponible en <http://wb-cu.car.chula.ac.th/papers/worldbank/wps2269.pdf>).
- Coombs, P.H.** 1980. *Meeting the basic needs of the rural poor: The integrated community-based approach*. Nueva York, Editorial Pergamon Press.
- Costa Delgado, G.** 1999. *Caso Brasil: Sistema de Previdência Social Rural*. Documento preparado para el seminario denominado “Instrumentos para la mitigación de la pobreza rural”, efectuado entre el 26 y 29 de enero de 1999 en Valle Nevado, Chile (disponible en <http://wb-cu.car.chula.ac.th/papers/worldbank/wps2269.pdf>).
- David, B., Dirven, M. y Vogelgesang, F.** 2000. The impact of the new economic model on Latin America’s agriculture. *World Dev.*, 28(9): 1673–1688.
- de Janvry, A., Key, N. y Sadoulet, E.** 1997. *Agricultural and rural development policy in Latin America: New directions and new challenges*. Documento de trabajo CUDARE, serie 815, de la Universidad de California en Berkeley, Departamento de economía y políticas agrícolas y de recursos (disponible en http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=24).
- de Janvry, A. y Sadoulet, E.** 2002. *Targeting and calibrating educational grants: Focus on poverty or on risk?* Documento presentado en la primera reunión de la Social Policy Monitoring Network, “Conditional Cash Transfers Programs”, Departamento de Investigación del BID, 20 al 21 de noviembre de 2002, Londres, Inglaterra (disponible en <http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=Networks.SocialPolicy>).
- Dorward, A., Kydd, J., Morrison, J. y Urey, I.** 2001. *A policy agenda for pro-poor agricultural growth*. Documento presentado en la Agricultural Economics Society Conference, efectuada entre el 8 y 10 de abril en Aberystwyth, Gales.
- Escobar, J. y Ponce, C.** 1999. *Innovaciones en la lucha contra la pobreza rural en América Latina*. Documento presentado en el seminario denominado “Instrumentos para la mitigación de la pobreza rural”, efectuado entre el 26 y 29 de enero de 1999 en Valle Nevado, Chile (disponible en <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/pobreza/>).
- Escobar, G., Milicevic, X. y Berdegú, J.** 1999. *Análisis del desempeño de instrumentos de combate a la pobreza rural en Chile: Comuna de Portezuelo*. Documento preparado para la Oficina Regional de la FAO para América Latina, como parte del proyecto “Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: Lecciones para una reorientación de las políticas”. Santiago de Chile, FAO.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).

2001. *Gasto público para el desarrollo agrícola y rural: Tendencias y desafíos en América Latina* (estudios regionales disponibles en <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/gasto/default.htm>).

Fox, J. 1995. Governance and rural development in Mexico: State intervention and public accountability. *Journal of Dev. Studies*, 32(1): 1–30.

Gill, G.J. y Carney, D. 1999. *Competitive agricultural technology funds in developing countries*. Natural Resource Perspectives Publication No. 41. Londres, Overseas Development Institute.

Gordillo de Anda, G. 1997. *The reconstruction of rural institutions*. Documento preparado para la Consulta técnica FAO/IFAD/Banco Mundial sobre la descentralización, realizada entre el 16 y 19 de diciembre de 1997 en Roma.

Gordillo de Anda, G. y Farcas, G.A. 2000. *De reformas estructurales y reconstrucciones rurales*. Documento presentado en el taller “Políticas públicas, institucionalidad y desarrollo rural en América Latina y el Caribe”, realizado en agosto de 2000 en México.

Hatzius, T. 2000. Nature and institutions as goods? On the nature of goods in sustainable rural development. *Universitat Heidelberg. Forschungsstelle Fur Internationale Agrar- Und Wirtschaftsentwicklung. Diskussionschriften*, 70: 1–34.

Heidhues, F., Karengé, C. y Schäfer, B. 1999. *The social dimension of policy reform*. Documento de análisis, febrero de 1999. Stuttgart, Departamento de teoría y política de desarrollo agrícola, Universidad de Hohenheim.

Huffman, W. y Just, R. 2000. Setting efficient incentives for agricultural research: Lessons from principal-agent theory. *American Journal of Ag. Econ.*, 82(4): 828–841.

Johnson, R.W.M. 2000. *The role of political and economic institutions in rural strategy formulation and implementation*. Washington, DC, Banco Mundial (disponible en <http://lnweb18.worldbank.org/essd/essd.nsf/ruraldevelopment/portal>).

Kähkönen, S. 1998. *Understanding rural institutions*. University of Maryland. Center for Institutional Reform and the Informal Sector, No. 215: 1–16.

Piñeiro, M., Martínez Nogueira, R., Trigo, E., Torres, F., Manciana, E. y Echeverría, R. 1999. *La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina. Evaluación y propuestas para una reforma institucional*. Washington, DC, Departamiento para el Desarrollo Sostenible, BID.

Poulton, C., Dorward, A., Kydd, J., Smith, L. y Poole, N. 1998. *Interlocking transactions: Markets alternatives for RNR services*. Londres, Departamento de Economía Agrícola y Negocios, Wye College, Universidad de Londres.

- Preciado, S.** 2001. *Rural development and social participation: An exploratory study on Mexico and the Philippines*. Documento presentado en el Roberts Centre for Canadian Studies Summer Institute, entre el 9 y 19 de julio de 2001, Universidad de York.
- Rawlings, L., Sherburne-Benz, L. y Van Domelen, J.** 2001. *Letting communities take the lead: A cross-country evaluation of social fund performance*. Washington, DC, Banco Mundial, septiembre.
- Salmen, L.** 1990. *Institutional dimensions of poverty reduction*. WPS 411. Washington, DC, Departamento de economía nacional, Banco Mundial.
- Schuetz, G.** 1998. *Algunas consideraciones sobre instancias no formales de financiamiento*. Santiago, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FAO (disponible en <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/10051.htm>).
- Smith, L.D.** 1997. *Decentralization and rural development: The role of the public and private sectors in the provision of agricultural support services*. Documento preparado para la Consulta técnica FAO/IFAD/Banco Mundial sobre la descentralización, realizada entre el 16 y 19 de diciembre de 1997 en Roma.
- Valdés, A. y Wiens, T.** 1996. *Rural poverty in Latin America and the Caribbean*. Conferencia anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe.
- Van Zyl, J., Barbosa, T., Parker, A. y Sonn, L.** 1995. *Decentralized rural development and enhanced community participation: A case study from northeast Brazil*. Washington, DC., Departamento de agricultura y recursos naturales, Banco Mundial.
- Winters, P., Corral, L. y Gordillo, G.** 2001. *Rural livelihood strategies and social capital in Latin America: Implications for rural development projects*. Working Paper Series in Agricultural and Resource Economics, N° 2001-6. Armidale, Australia, Universidad de Nueva Inglaterra.
- Zaidi, A.** 1999. NGO failure and the need to bring back the state. *Journal of Int. Dev.*, 11(2): 259-271.

Capítulo 2

La evolución del papel de las mujeres en las economías rurales latinoamericanas

Elizabeth Katz

INTRODUCCIÓN¹

Mientras las zonas rurales latinoamericanas continúan inmersas en un proceso evolutivo posterior al ajuste, característico de los primeros años del siglo XXI, a menudo se pasa por alto algunos aspectos fundamentales de esta transformación, tales como los cambios que ha experimentado la composición por sexo de la población y fuerza laboral rural y las consecuencias que pudieren tener tales cambios en las políticas de desarrollo rural. Algunos fenómenos demográficos, como el descenso de las tasas de fecundidad, la migración interna e internacional y un número creciente de hogares encabezados por mujeres, interactúan con las tendencias dominantes en las economías rurales a saber la crisis de la agricultura de subsistencia, la generalización de cultivos comerciales y cultivos de exportación intensivos en mano de obra y la creciente importancia de las fuentes no agrícolas de empleo e ingresos rurales. Esta interacción genera cambios que pueden ser importantes en los papeles que hombres y mujeres desempeñan en las estrategias de supervivencia implementadas en sus hogares y en la economía rural en general. Al mismo tiempo, se sigue diferenciando por sexo el acceso a los principales mercados, a los servicios y a los factores de producción que sustentan la economía rural. En particular, los derechos de propiedad de las tierras y las oportunidades de trabajo rural son profundamente desiguales entre hombres y mujeres en muchos países de América Latina.

El objeto de este estudio es evaluar la evolución del papel de la mujer en las áreas rurales latinoamericanas. En primer término, se analizan en forma

¹ La autora de esta publicación es profesora adjunta de Economía en el Saint Mary's College de California. La autora desea agradecer a Marcela Ballardara y Velde Elliot por su generosa contribución al momento de recopilar el material necesario para concretar este documento y a Carmen Diana Deere, Benjamin Davis, Marcela Ballara, Sophie Robin, Maria Grazia Quieti y Florence Tartanac por sus acertadas observaciones con respecto a un borrador anterior. Cabe hacer notar que las opiniones vertidas en la presente publicación o cualquier error que pudiere aparecer en la misma son responsabilidad del autor.

empírica las tendencias que presenta la composición por sexo de la población rural, sus miembros económicamente activos y la fuerza laboral agrícola, con miras a evaluar las diferencias intrarregionales que implica el proceso de “feminización” de la economía rural. En segundo lugar, se estudian los factores que probablemente son los más determinantes para que se produzcan cambios específicos en las relaciones observadas en la economía rural en materia de género en: las tendencias educación, fecundidad y composición de los hogares; migración interna e internacional, utilización de los factores en la agricultura de subsistencia para hacer frente a la liberalización del comercio y de los precios y a la expansión de los cultivos de exportación muy intensivos en mano de obra. En tercer lugar, se considerarán las restricciones específicas en cuanto al género con respecto al acceso a la tierra y a los trabajos rurales no agrícolas. Por último, el capítulo evalúa la importancia de los cambios en términos de composición por sexo de la economía rural y el papel de la acción pública para satisfacer las necesidades de hombres y mujeres de zonas rurales e identificar vías productivas para realizar futuras investigaciones.

¿ACASO SE ESTÁ PRESENCIANDO DE UN PROCESO DE “FEMINIZACIÓN” DE LA AGRICULTURA Y LA ECONOMÍA RURAL EN AMÉRICA LATINA?

Existen diversas maneras de examinar empíricamente la dinámica composición por género de las economías rurales de América Latina. Un primer paso se refiere al estudio de las tendencias demográficas globales en las áreas rurales para determinar el grado de feminización de poblaciones rurales durante las últimas décadas. Un segundo nivel de análisis consiste en explorar las tendencias por sexo en los índices de actividad económica en las áreas rurales. El último paso corresponde al examen de los datos del mismo sector agrícola para apreciar si las mujeres han aumentado su participación en este rubro, en forma absoluta y en relación con la de los hombres.

En el Cuadro 1 se presentan los coeficientes por género en la población rural de 19 países latinoamericanos desde los años 1970 a 2000. Salvo Bolivia en la década de los setenta y México en la actualidad, el número de varones de las zonas rurales ha superado el de las mujeres durante los últimos 30 años. Actualmente, el número de mujeres por cada 100 hombres fluctúa entre un mínimo de 73,7 en Uruguay y casi 100 en México, con un promedio de 92,5 para la región en general. La tendencia general observada en América Latina desde 1970 indica un leve aumento de la proporción de hombres a mujeres de la población rural, aun cuando los cambios se distribuyen bastante desigualmente en los países de la región. Paraguay, Venezuela, Bolivia y Honduras han experimentado bajas relativas del índice de población femenina rural que

CUADRO 1
América Latina: proporción de hombres a mujeres de la población rural,
1970 a 2005

País/Año	Mujeres por cada 100 hombres								2005 (proyec- tado)	1970- 2000 (cambio porcentual)	1980- 2000 (cambio porcentual)	1990- 2000 (cambio porcentual)
	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005				
América Latina	93	93	93	93	93	93	93	92	-0,65	-0,46	-0,09	
Argentina	85	85	87	87	87	87	87	87	2,66	0,57	0,07	
Bolivia	101	101	100	99	98	96	95	93	-5,99	-5,34	-3,07	
Brasil	94	94	93	92	92	91	90	89	-4,45	-3,72	-2,08	
Chile	88	87	85	85	85	85	85	85	-3,22	-0,58	0,09	
Colombia	90	88	88	88	88	88	88	87	-2,43	-0,47	-0,46	
Costa Rica	91	91	91	91	92	92	92	92	0,38	0,39	0,22	
Cuba	88	88	88	88	88	87	87	87	-1,05	-1,13	-0,96	
Ecuador	95	93	94	94	94	93	93	93	-1,58	-0,74	-0,56	
El Salvador	93	93	94	97	98	98	98	97	4,98	3,41	-0,29	
Guatemala	94	94	94	94	94	94	94	94	0,66	0,75	0,28	
Honduras	96	95	95	94	93	91	90	89	-5,33	-4,61	-2,35	
México	95	95	96	96	97	100	100	100	5,11	4,50	3,40	
Nicaragua	92	91	91	93	95	95	95	95	3,81	4,10	0,48	
Panamá	88	88	88	88	88	89	89	89	0,98	1,07	0,62	
Paraguay	96	95	94	93	91	90	89	87	-8,07	-5,41	-2,84	
Perú	98	97	97	96	97	97	97	97	-0,87	0,00	0,29	
República Dominicana	90	91	91	91	91	91	91	91	0,45	-0,36	0,09	
Uruguay	74	75	73	69	74	74	74	74	-0,44	0,66	-0,37	
Venezuela	88	88	88	87	84	83	81	80	-7,49	-7,08	-3,58	

Fuente: CELADE/CEPAL (1999a).

superan el 5 por ciento. Por su parte, la proporción de hombres a mujeres de la población rural de Brasil, Chile, Ecuador, Colombia y Cuba registró bajas del 1 al 5 por ciento durante los últimos 30 años. Por el contrario, la proporción es realmente favorable a las mujeres en México, El Salvador, Nicaragua, Argentina, Panamá y Costa Rica. Tal como se analizará con mayor detalle en las siguientes páginas, estos cambios diferenciales en la región se pueden explicar sobre la base de patrones migratorios distintos de las poblaciones rurales de diversos países y, en particular, con respecto a la participación relativa de las mujeres en las migraciones dentro del país comparadas con las migraciones internacionales.

En lo que se refiere a la distribución por género de la población económicamente activa (PEA), el Cuadro 2 presenta datos regionales y

CUADRO 2
América Latina: evolución de la población económicamente activa por sexo,
1980 a 2000

	Índices de actividad económica rural (por cada 100 habitantes de más de 10 años)						1980-2000 (cambio porcentual)
	1980	1985	1990	1995	2000	2005 (proyectado)	
América Latina							
Hombres	77	77	77	77	77	77	-0,39
Mujeres	23	25	27	29	30	32	33,48
Argentina							
Hombres	76	73	70	70	70	70	-6,84
Mujeres	14	24	32	33	34	34	139,66
Bolivia							
Hombres	78	77	77	77	77	77	-1,73
Mujeres	21	25	29	31	32	34	55,08
Brasil							
Hombres	84	84	84	83	82	82	-1,73
Mujeres	31	34	36	38	39	41	25,73
Chile							
Hombres	69	73	76	76	75	75	8,86
Mujeres	9	11	14	16	18	21	106,98
Colombia							
Hombres	71	69	69	69	69	69	-1,86
Mujeres	21	27	29	31	32	34	51,25
Costa Rica							
Hombres	78	79	79	78	78	78	-0,17
Mujeres	13	14	17	19	21	24	68,98
Cuba							
Hombres	60	62	67	70	69	69	14,69
Mujeres	16	18	22	25	26	28	66,54
Ecuador							
Hombres	73	74	75	75	76	77	4,01
Mujeres	10	14	18	20	23	25	117,62
El Salvador							
Hombres	79	76	73	75	76	76	-4,08
Mujeres	14	14	14	17	20	22	46,60
Guatemala							
Hombres	74	73	73	73	73	73	-1,45
Mujeres	6	9	11	14	17	19	166,44
Honduras							
Hombres	81	82	82	81	81	80	-0,94
Mujeres	8	10	11	14	16	19	104,07
México							
Hombres	76	75	76	77	77	76	1,32
Mujeres	16	18	20	22	24	26	49,75
Nicaragua							
Hombres	78	78	78	79	80	79	2,36
Mujeres	19	23	24	25	27	29	45,81
Panamá							
Hombres	66	69	71	72	72	72	8,15
Mujeres	13	15	17	19	22	24	70,82

Paraguay							
Hombres	79	79	77	76	76	77	-2,95
Mujeres	11	10	8	8	8	8	-24,12
Perú							
Hombres	74	75	76	78	78	78	5,13
Mujeres	31	33	35	37	38	40	24,22
Rep. Dominicana							
Hombres	75	76	77	77	77	78	3,36
Mujeres	21	24	26	28	30	32	39,96
Uruguay							
Hombres	77	78	77	77	76	73	-1,56
Mujeres	25	32	33	35	36	37	44,54
Venezuela							
Hombres	69	69	69	69	69	69	0,15
Mujeres	10	11	12	14	17	19	69,80

Fuente: Estimaciones de la autora a partir de CELADE/CEPAL (1999b).

específicos por país, desglosados por sexo, para el período comprendido entre los años 1980 y 2000.² Teniendo en cuenta que estos datos incluyen las actividades tanto agrícolas como no agrícolas, se puede observar que para

² Por lo general, las estadísticas con respecto a la fuerza laboral se caracterizan por subestimar los índices de actividad de las mujeres rurales, en especial en el sector agrícola, donde gran parte del trabajo no recibe remuneración alguna. Los resultados de los sesgos del entrevistador y del entrevistado son incompletos, puesto que los encuestadores y los encuestados tienden a considerar los aportes laborales de la mujer a la granja familiar tan sólo como auxiliares. De igual manera, las actividades no agrícolas que desempeñan las mujeres, como el comercio menor, habitualmente no se registran debido al carácter a menudo esporádico y la baja rentabilidad de estas actividades. En virtud de este escenario, se han implementado iniciativas a nivel internacional para mejorar la recopilación de los datos oficiales sobre las actividades económicas de las mujeres rurales, entre ellas las pautas metodológicas de la FAO para efectuar censos agrícolas (FAO, 1995) y se ha dedicado un capítulo especial de la más reciente edición de la OIT titulada *Principales indicadores del mercado laboral* (OIT, 2002), que se concentra en las mejoras que se pueden implementar en la recopilación de datos de indicadores del mercado laboral por sexo.

Dos estudios regionales sobre las funciones de la mujer rural en la producción de alimentos frecuentemente mencionados (Chiriboga, Grynspan y Pérez, 1995 y Kleysen, 1996) emplearon datos primarios de encuestas de hogares a fin de poder realizar una nueva estimación de las estadísticas oficiales sobre los índices de actividad económica y de aportes al PIB agrícola por parte de las mujeres. Al incluir a las mujeres que mencionaron la agricultura como una “actividad secundaria” en las encuestas oficiales sobre la fuerza laboral, al suponer que existe una participación de al menos una mujer adulta por cada pequeña propiedad agrícola y al extrapolar los datos de sus encuestas, los investigadores incrementaron la PEA femenina agrícola o rural estimada en un punto indeterminado entre el 50 y el 500 por ciento.

CUADRO 3
Participación de las mujeres en el total del empleo rural, 1980 a 2005

	Porcentaje de mujeres en el total de la población económicamente activa						1980-2000 (cambio porcentual)
	1980	1985	1990	1995	2000	2005 (proyectado)	
América Latina	21	23	24	25	26	27	30
Argentina	13	21	28	28	29	29	116
Bolivia	21	24	27	28	28	29	38
Brasil	25	27	28	29	30	31	20
Chile	10	11	13	15	17	19	93
Colombia	21	25	26	27	29	29	44
Costa Rica	13	14	16	18	20	22	71
Cuba	18	20	22	23	24	26	40
Ecuador	12	15	18	20	21	23	97
El Salvador	14	15	16	18	20	22	63
Guatemala	7	10	13	15	18	20	176
Honduras	8	10	11	13	15	17	105
México	17	19	20	23	24	26	51
Nicaragua	17	21	22	23	24	26	47
Panamá	14	15	17	19	21	22	63
Paraguay	11	10	9	9	9	8	-26
Perú	29	30	31	32	32	33	15
Rep. Dominicana	20	22	23	24	26	27	33
Uruguay	18	21	23	24	25	26	44
Venezuela	11	11	12	14	16	18	65

Fuente: Estimaciones de la autora a partir de CELADE/CEPAL (1999b).

la región latinoamericana, en promedio, alrededor del 77 por ciento de la población rural masculina de más de diez años es considerada económicamente activa, cifra que se ha mantenido sin variaciones durante los últimos 20 años. No obstante, el índice de participación de la mujer en la fuerza laboral rural ha experimentado un fuerte aumento desde 1980, pasando de menos del 23 por ciento a más del 30 por ciento en el año 2000. En Argentina, Chile, Ecuador, Guatemala y Honduras los índices de actividad económica femenina rural se han más que duplicado en las últimas dos décadas. De igual manera, los índices han aumentado en más del 50 por ciento en muchos otros países.

Asimismo, la participación de las mujeres en el total del empleo rural también ha experimentado una alza sostenida durante los últimos 20 años (léase el Cuadro 3). Para la región en su conjunto, en 1980 el porcentaje de

mujeres incluido en la población económicamente activa rural ascendía a un poco más del 21 por ciento. En la actualidad, en cambio, esta cifra alcanza el 27 por ciento. En Argentina, Chile, Ecuador, Honduras y Guatemala, donde las mujeres conforman una parte importante de la fuerza laboral agrícola dedicada a las exportaciones no tradicionales, la participación de las mujeres en la PEA rural se ha duplicado entre los años 1980 y 2000.

Los crecientes índices de actividad económica rural femenina también implican una mayor participación de la mujer en el sector agrícola. El Cuadro 4 señala que, en promedio, menos de un tercio de las mujeres económicamente activas trabaja en el sector agrícola, frente a los más de dos tercios de hombres dedicados a iguales labores. Cabe señalar que existen importantes diferencias dentro de la misma región: Bolivia, Brasil y Paraguay presentan índices relativos muy altos con respecto a la intervención de la mujer en el trabajo agrícola (86, 70 y 43 por ciento de la PEA femenina rural, respectivamente), mientras que solamente un 10 por ciento de las mujeres rurales económicamente activas de la mayoría de los países centroamericanos se dedica a la agricultura. El trabajo que desempeñan las mujeres en las zonas rurales es mucho más diversificado: por ejemplo, prácticamente un tercio de ellas trabaja en servicios personales y otro 25 por ciento se dedica a actividades relacionadas con el comercio y el turismo. La industria rural constituye una fuente muy importante de empleo femenino en México, Centroamérica y la República Dominicana.³

Los datos de series de tiempo relacionados con el empleo agrícola femenino dan cuenta de una baja general de la participación de la mujer como porcentaje del total de la fuerza laboral agrícola, entre los años 1970 y 1990; no obstante, recientes datos de la Organización Internacional del Trabajo parecen indicar una creciente intervención de las mujeres en el empleo agrícola entre 1980 y mediados de los años noventa (véase el Cuadro 5A). En virtud de la información

³ Algunos datos relativos a los años noventa indican que el empleo rural no agrícola es cada vez más relevante para los hombres en las zonas rurales de casi todos los países de América Latina, aunque la tendencia es más desigual para las mujeres. Según los datos de series de tiempo recientes de ocho países estudiados, la parte no agrícola de los trabajos que desempeñan los hombres en las zonas rurales aumentó de un 30 por ciento promedio entre los años 1989 y 1991 a un 36 por ciento entre los años 1994 y 1998. En contraposición a lo anterior, el promedio de mujeres se mantuvo sin cambios en un 74 por ciento durante el mismo período, ya que disminuyó en cuatro de los países estudiados y aumentó en los otros cuatro (Durston *et al.*, 2000, citado en Reardon, Berdegúe y Escobar, 2001, Cuadro 1). No obstante, sigue siendo válido al afirmar que las fuentes de trabajo e ingreso no agrícolas son de vital importancia para las mujeres que habitan en zonas rurales de la región.

CUADRO 4
América Latina: Distribución de la población económicamente activa por sexo y sector, 1999

País/Sector en porcentajes	Agricultura	Industria	Comercio, hoteles y restaurantes	Servicios (personales, públicos y sociales)	Otros ^{c/}
Bolivia					
Mujeres	85,7	3,5	6,1	3,5	1,3
Hombres	85,6	1,8	1,7	2,8	8,3
Brasil					
Mujeres	69,6	3,4	5,3	20,2	1,6
Hombres	75,9	5,8	4,3	6,5	7,6
Chile^{a/}					
Mujeres	35,0	6,4	19,9	36,1	2,8
Hombres	74,0	4,6	4,9	5,1	11,4
Colombia					
Mujeres	23,2	10,2	27,5	36,2	3,0
Hombres	69,3	4,2	8,6	8,9	9,1
Costa Rica					
Mujeres	9,9	19,5	24,6	42,0	4,0
Hombres	42,9	12,7	12,8	11,6	19,9
El Salvador					
Mujeres	13,9	23,2	35,4	26,4	1,0
Hombres	64,8	9,3	7,0	6,7	12,2
Guatemala^{a/}					
Mujeres	35,4	24,9	26,1	13,3	0,4
Hombres	74,4	8,1	5,9	3,9	7,9
Honduras					
Mujeres	12,7	23,2	39,2	24,0	0,9
Hombres	77,2	6,2	5,2	5,2	6,3
México^{a/}					
Mujeres	33,0	19,0	21,3	25,7	1,0
Hombres	55,4	10,4	9,7	12,4	12,0
Nicaragua^{a/}					
Mujeres	27,6	10,2	28,2	33,7	0,3
Hombres	77,7	4,2	6,3	4,6	7,2
Panamá					
Mujeres	8,1	10,0	29,7	48,4	3,8
Hombres	60,0	5,9	11,5	9,3	13,3
Paraguay					
Mujeres	42,8	9,3	25,3	21,6	1,0
Hombres	71,0	8,3	6,7	5,9	8,1
Rep. Dominicana^{b/}					
Mujeres	7,6	24,5	30,2	35,4	2,4
Hombres	46,6	17,6	13,6	7,6	14,7
Promedio no ponderado					
Mujeres	31,1	14,4	24,5	28,2	1,8
Hombres	67,3	7,6	7,6	7,0	10,6

^{a/} 1998

^{b/} 1997

^{c/} Incluye las operaciones mineras, los servicios públicos, la construcción, el transporte, las comunicaciones y los servicios financieros.

Fuente: Estimaciones de la autora a partir de informaciones de CEPAL (2002b), sobre la base de tabulaciones de encuestas nacionales de hogares.

CUADRO 5^a
América Latina: participación de la fuerza laboral femenina en el sector agrícola, 1970 a los años noventa

	Presencia de mujeres como porcentaje de la fuerza laboral agrícola				Estimaciones de la OIT ^{b/}	
	Estimaciones de la CEPAL ^{a/}			cambio porcentual 1970-1990	1990	Cambio porcentual anual promedio 1980 a años noventa
	1970	1980	1990		1990	
Argentina	7	7	16	143	7	0,6
Bolivia	33	34	36	9		
Brasil	16	20	13	-18	34	
Chile	6	8	7	4	10	4,1
Colombia	13	15	5	-59	16	1,3
Costa Rica	2	3			9	3,1
Cuba	5	14			17	1,9
Ecuador	9	11	13	43	11	
El Salvador	4	5	5	45	10	
Guatemala	8	7	6	-22		
Honduras	14	18	6	-59	7	
México	11	14	4	-69	17	
Nicaragua	10	11	6	-41		
Panamá	6	5	5	-18	5	
Paraguay	7	5	2	-73	13	
Perú	14	15	13	-7		
Rep. Dominicana	6	8	7	30	10	2,1
Uruguay	5	7	18	241		
Venezuela	3	4	4	14	4	-0,5
Región	13	16	10	-20		

^{a/} Los datos para los años 1970 y 1980 se basan en criterios de la OIT y los datos para 1990 en estadísticas de la fuerza laboral nacional.

^{b/} Los años correspondientes a los datos varían según el país: 1990 (Cuba, República Dominicana); 1993 (Paraguay); 1995 (Brasil, Panamá, Venezuela); 1996 (Argentina); 1997 (Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México).

Fuentes: Estimaciones de la CEPAL: estimaciones de la autora a partir de la CEPAL (2002a); estimaciones de la OIT: Marcoux (2001).

relativa a la población activa nacional recopilada por la CEPAL (2002a) para la región en su totalidad, la participación femenina en el empleo agrícola cayó en aproximadamente de un 20 por ciento entre 1970 y 1990 (de un promedio de 13,1 a 10,4 de la fuerza laboral agrícola total), si bien se observa un proceso de feminización del empleo agrícola en 8 de los 17 países que aportan datos de ambos períodos. Los datos de la OIT, obtenidos a partir de su base de datos "Indicadores Clave del Mercado de Trabajo" (KILM), indican que el porcentaje promedio regional es algo más alto en cuanto a la participación de las mujeres en la fuerza laboral agrícola, incluidas algunas estimaciones sustancialmente

CUADRO 5B
América Latina: participación de la fuerza laboral femenina en el sector agrícola, 1970 a los años noventa

	Presencia de mujeres como porcentaje de la fuerza laboral agrícola		
	Estimaciones del Censo Nacional Agropecuario ^{a/}		
	Familiares	Trabajadoras con contrato permanente	Temporeras
Argentina	18		
Bolivia			
Brasil		18	
Chile	38	14	
Colombia			
Costa Rica			
Cuba			
Ecuador			
El Salvador			
Guatemala			
Honduras			
México	15	6	9
Nicaragua			
Panamá	23		
Paraguay			
Perú			
República Dominicana			
Uruguay	21		
Venezuela	9	16	
Región			

^{a/} Los años correspondientes a los datos varían según el país: 1988 (Argentina); 1990 (Panamá); 1991 (México); 1996 (Brasil); 1997 (Chile).

Fuente: Estimaciones de la autora a partir de FAO (2000).

mayores respecto de la participación femenina en el empleo agrícola total en grandes países como Brasil, México y Colombia. Asimismo, seis de los siete países para los cuales se dispone de datos comparativos parecen estar experimentando un proceso de feminización de la fuerza laboral agrícola del orden de un 1 a un 4 por ciento al año desde 1980 (Marcoux, 2001).

Los censos agropecuarios realizados en siete países latinoamericanos durante los años noventa (FAO, 2000) arrojan datos adicionales sobre la participación femenina en la fuerza laboral agrícola. Lo anterior se puede apreciar en el Cuadro 5B. Estos datos son útiles puesto que, en algunos países se hace una distinción entre la fuerza laboral agrícola familiar y la mano de obra agrícola asalariada. Por ejemplo, en Brasil, el 30 por ciento de los miembros

de los hogares que declaran participar principalmente en labores agrícolas corresponde a mujeres, mientras que las trabajadoras con contrato permanente en propiedades agrícolas brasileñas constituyen sólo el 18 por ciento. En México, las mujeres constituyen el 15 por ciento de la fuerza laboral agrícola familiar, el 6 por ciento de las trabajadoras con contrato permanente y el 9 por ciento de las trabajadoras temporeras.

Las series más recientes de Estudios sobre la Medición de las Condiciones de Vida constituyen una fuente final de información acerca de la participación femenina en la agricultura, en los cuales se registró el género del “agricultor principal” de propiedades cultivadas por sus propietarios en cinco países latinoamericanos. Estos datos indican que las mujeres asumen la responsabilidad principal del 9 por ciento de las propiedades agrícolas familiares en Brasil, del 11 por ciento en Panamá, del 13 por ciento en Nicaragua, del 16 por ciento en Brasil y del 26 por ciento en Ecuador (Deere y León, 2002).

¿Qué conclusiones se pueden encontrar de estos datos demográficos y laborales acerca de la feminización de la agricultura y la economía rural en América Latina? Los cambios que ha experimentado la composición por género de la población rural durante los últimos treinta años, parecen indicar que la permanente emigración femenina ha contribuido a reforzar el sesgo masculino en muchos países de la subregión andina y del Cono Sur. A la inversa, en México y gran parte de Centroamérica se ha presentado una tendencia dominante hacia un número relativamente mayor de habitantes rurales de sexo femenino. Con respecto a la fuerza laboral rural, los datos indican claramente una alza significativa en los índices de actividad económica de la mujer, los que se distribuyen de manera más amplia en los sectores agrícolas y no agrícolas en comparación con los índices que presentan los hombres. Lamentablemente, las pruebas sobre la participación de la mujer en la agricultura siguen siendo incompletas y contradictorias. La existencia de diversos métodos de recopilación de datos se traduce en estimaciones ampliamente divergentes, aun cuando en el caso de un grupo importante de países latinoamericanos, las mujeres constituyen probablemente una fracción cada vez mayor de la fuerza laboral agrícola tanto remunerada como no remunerada (de tipo familiar).

TENDENCIAS ACTUALES QUE AFECTAN LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA ECONOMÍA RURAL

La presencia de varios cambios simultáneos e interrelacionados en la situación social y económica de los habitantes de las áreas rurales en América Latina explica en parte las transformaciones específicas en términos de género de la

población y de la participación en la fuerza laboral descrita en la Sección anterior. A continuación se examinarán los efectos de los cambios acaecidos en la educación, la fecundidad y la formación de hogares desde el punto de vista de las mujeres, la migración interna e internacional, la liberalización agrícola y sus repercusiones en la producción alimentaria de subsistencia y la promoción de exportaciones agrícolas no tradicionales.

Educación, fecundidad y formación de hogares

Uno de los avances más significativos en términos de la equidad entre hombres y mujeres en América Latina se ha producido en el área de la educación femenina. Considerando la región en su conjunto (incluido el Caribe), la tasa de matrícula de mujeres en las escuelas primarias asciende a un 94 por ciento respecto de la tasa de los hombres. En realidad, las mujeres superan en número a los hombres en los índices de escolaridad secundaria y también casi alcanzan la paridad en cuanto a la educación superior (UNESCO, 2000). Sin embargo, tal como se podría esperar, los progresos absolutos han sido menores para las mujeres rurales en comparación con sus homólogas urbanas. En el caso de 13 países latinoamericanos en los cuales se recopilaron datos desglosados por sexo y por zonas geográficas (urbanas o rurales), el grado de instrucción promedio de las mujeres urbanas entre los 15 y los 24 años alcanzaba los nueve años (el equivalente al finalizar la educación secundaria), mientras que, en el caso de las mujeres rurales, sólo llegó a seis (el equivalente al finalizar la educación primaria) (CEPAL, 2001).⁴

En el Cuadro 6, se presenta el número promedio de años de educación para hombres y mujeres rurales por grupo etario y por actividad económica. Se desprenden varias tendencias. Primero, los niveles educacionales de hombres y mujeres rurales han aumentado constantemente desde 1980; en el caso de las mujeres, del orden de un año o más en promedio (CEPAL, 2001). Segundo, en 10 de los 13 países, las mujeres rurales más jóvenes (entre 15 y 24 años) presentan mayores niveles de educación que los hombres de su misma condición. En casi la mitad de los países las mujeres mayores (entre 25 y 59 años) siguen presentando niveles educacionales menores que los hombres de igual edad, lo que demuestra una evidente brecha entre las generaciones en cuanto a las

⁴ Las cifras correspondientes para las mujeres entre los 25 y los 59 años oscilan entre los 8,2 años (urbanas) y los 4,3 años (rurales). Tal como se tratará con mayor detalle en las siguientes páginas, estas cifras presentan sesgos debido a la mayor probabilidad que las mujeres rurales con un mayor índice educacional emigren a las ciudades y, por ese motivo, aparecen registradas como urbanas en las estadísticas.

CUADRO 6

América Latina: niveles de educación promedio de los habitantes rurales, por sexo, edad y actividad económica

	Escolaridad				Población económicamente activa	
	15-24 años		25-59 años		H	M
	H	M	H	M		
Bolivia	6,9	5,6	4,7	2,5	4,7	2,8
Brasil	4,4	5,4	3,2	3,4	3,3	3,8
Chile ^{a/}	9,4	9,8	7,2	7,1	7,1	8,7
Colombia	6,2	6,8	4,7	4,9	4,7	6,1
Costa Rica	6,8	7,1	6,5	6,5	6,3	7,5
El Salvador	5,5	5,5	3,6	2,9	3,8	4,0
Guatemala ^{a/}	4,1	3,1	2,4	1,4	2,7	2,1
Honduras	4,7	5,1	3,5	3,6	3,6	4,4
México ^{a/}	8,1	7,5	4,9	4,5	5,6	5,3
Nicaragua ^{a/}	3,8	4,6	3,2	3,2	3,2	4,6
Panamá	7,6	8,4	6,9	7,2	6,5	9,0
República Dominicana ^{b/}	6,0	6,7	4,8	4,6	4,9	6,0
Venezuela ^{c/}	5,7	6,4	4,7	4,6	4,6	6,3

^{a/} 1998

^{b/} 1997

^{c/} 1994

Fuente: CEPAL (2001)

oportunidades educacionales para las mujeres de zonas rurales. Finalmente, las mujeres rurales económicamente activas se encuentran definitivamente en los niveles más altos del espectro educacional femenino y, en casi todos los casos, presentan muchos más años de escolaridad que la PEA compuesta por hombres. Por lo tanto, las mujeres rurales de la región parecen estar adquiriendo mayores niveles de capital humano básico (incluidos los programas de alfabetización y de cálculo) y están aplicando estos conocimientos al menos en parte para ingresar cada vez con mayor fuerza a la fuerza laboral rural.

Los mayores índices de educación y actividad económica de las mujeres rurales están directamente relacionados con el descenso de las tasas de fecundidad totales observado en todos los países latinoamericanos. Considerando la región en conjunto, el número promedio de hijos por mujer ha disminuido de 6,0 en 1960 a 2,7 en el año 2000 y se espera que alcance el nivel de reemplazo (2,1) en el 2025. Tal como era esperable, existen disparidades bastante amplias entre los países y entre las áreas urbanas y rurales dentro de los países. Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, por ejemplo, siguen presentando tasas de fecundidad totales superiores a cuatro hijos por mujer (CELADE/

CEPAL, 2001). La serie más reciente de Encuestas Demográficas y de Salud también señala la existencia de tasas de fecundidad significativamente mayores en las áreas rurales, en comparación con las áreas urbanas (Cuadro 7), si bien éstas también están disminuyendo con el transcurso del tiempo. En la medida que las familias rurales tienen menos hijos, se reduce la tasa de dependencia y las mujeres tienen más oportunidades de participar tanto en labores agrícolas como en trabajos no pertenecientes al rubro agrícola.

CUADRO 7
América Latina: tasas de fecundidad
totales por país

	Urbana	Rural
Bolivia, 1998	3,3	6,4
Brasil, 1996	2,3	3,5
Colombia, 2000	2,3	3,8
Ecuador, 1987	3,5	5,3
El Salvador, 1985	3,3	5,4
Guatemala, 1998/99	4,1	5,8
México, 1987	3,3	6,0
Nicaragua, 1997/98	2,9	5,0
Paraguay, 1990	3,6	6,1
Perú, 2000	2,2	4,3
República Dominicana, 1996	2,8	4,0

Fuente: Encuestas Demográficas y de Salud.

De igual manera, también existe una relación entre esta transición demográfica y los cambios en las modalidades de formación de hogares en las zonas rurales de América Latina. En efecto, las parejas se casan más tardíamente, existe una mayor incidencia de uniones consensuales informales (uniones no formalizadas ante el Registro Civil) y, un factor muy pertinente para este estudio, se aprecian índices crecientes de jefaturas de hogar femeninas en las zonas rurales. Este aumento de los índices de jefaturas femeninas de familia y de hogar en las zonas rurales implica mayores niveles de responsabilidad económica y, por lo tanto, mayores coeficientes de actividad en la economía rural. El Cuadro 8 muestra los datos más recientes sobre las jefaturas femeninas declaradas por las propias mujeres, como también los hogares en los que una mujer es el principal sostén económico. En el caso de los 13 países que proporcionaron información desglosada por áreas urbanas y rurales, la tasa media no ponderada de jefaturas femeninas de familias declaradas por las mismas mujeres alcanza al 18 por ciento, con un mínimo del 13 por ciento en Brasil y un máximo del 25 por ciento en El Salvador. Utilizando otra definición de la jefatura de hogar, los datos indican que las mujeres son las principales proveedoras de los hogares rurales en casi el 23 por ciento de los casos.

Si bien estos índices son menores que los que se indican para las zonas urbanas, la verdadera incidencia de las jefaturas femeninas puede ser sustancialmente mayor, debido en parte a la naturaleza transitoria de muchas uniones informales entre hombres y mujeres y también a la extendida existencia de hogares “allegados” (es decir, familias encabezadas por una mujer que residen en el interior de hogares más grandes). El anterior fenómeno implica

CUADRO 8
América Latina: mujeres jefas de hogar, 1999

	Porcentaje de hogares totales por país			
	Urbana		Rural	
	Informado por las mismas mujeres	Principal sostén económico	Informado por las mismas mujeres	Principal sostén económico
Bolivia	20	28	16	23
Brasil	25	33	13	23
Chile ^{a/}	24	28	15	18
Colombia	29	35	19	22
Costa Rica	28	30	19	20
El Salvador	31	38	25	38
Guatemala ^{a/}	24	30	18	20
Honduras	30	36	21	22
México ^{a/}	19	27	16	24
Nicaragua ^{a/}	35	35	19	21
Panamá	27	30	21	21
Paraguay	27	33	20	25
Rep. Dominicana ^{b/}	31	32	19	20

^{a/} 1998

^{b/} 1997

Fuente: CEPAL (2002b).

que si bien en un momento dado puede haber un hombre adulto viviendo dentro de un hogar (y se registra a menudo como el “jefe de hogar” en las encuestas y censos familiares), la formación más estable la constituye la unidad madre e hijo(s). El tema de los allegados en el contexto de las zonas rurales hondureñas ha sido estudiado por Bradshaw (1995), quien argumenta que las potenciales jefas de familia que no pueden sobrevivir solas crean “subfamilias” dentro de hogares más grandes. Ésta puede ser el caso de hijas adultas y sus hijos que residen con sus propios padres, o de jefas de familia que viven con familiares de su misma generación (por ejemplo, hermanos). En la muestra de Bradshaw sobre las zonas rurales de Honduras, el 11 por ciento de todos los hogares se componía de múltiples subfamilias y la duración promedio de residencia compartida en estos tipos de hogares (siete años) indica que se trata de formaciones relativamente estables.⁵

⁵ Bradshaw (1995) también sugiere que las mujeres de zonas rurales quienes han sido abandonadas o que han quedado viudas, en especial las que carecen de acceso independiente a la tierra, son mucho más propensas a emigrar a las áreas urbanas, donde el mercado laboral ofrece mayores oportunidades para las mujeres.

Migración

Una segunda tendencia importante que afecta la intervención de la mujer en la economía rural es el éxodo rural de una gran cantidad de hombres y mujeres, tanto en el plano interno hacia centros urbanos como internacional dentro y fuera de América Latina.

Sólo algunos países presentan datos desglosados por género acerca de la migración interna y también sólo por algunos períodos. El Cuadro 9 resume la información recopilada para los años sesenta, setenta y ochenta con el método del índice de supervivencia al censo.⁶ En América Latina en su conjunto, por lo general el crecimiento natural de la población supera en la actualidad a la migración neta y, en la mayoría de los países para los cuales se obtuvieron datos, la migración interna de las mujeres es mayor que la de los hombres, tendencia que se ha mantenido por lo menos desde 1960.

¿Cuáles son los factores que determinan la migración interna de las mujeres? ¿Difieren éstos de los factores que influyen en los hombres? Luego de trabajar con datos de Ecuador correspondientes al año 1997, Katz (2000) encuentra importantes diferencias en términos de género en las variables demográficas que intervienen en la decisión de emigrar y analiza la función que desempeñan las políticas de desarrollo rural en la alteración de los flujos migratorios según el sexo. Contrariamente a lo esperado, altos índices de dependencia dentro del hogar reducen la probabilidad de emigración por parte de los hombres jóvenes, a la vez que no presentan un efecto estadísticamente importante en las propensiones a emigrar de las mujeres.⁷ Sin embargo, la composición del hogar en términos de género no afecta de manera significativa las probabilidades de emigrar, lo que sugiere que la división del trabajo en función del género en el altiplano de Ecuador es relativamente flexible, y que las mujeres no necesariamente deben asegurarse de conseguir a alguna persona que las reemplace en sus labores dentro del hogar para poder emigrar al igual que los hombres. Es mucho más probable que los que emigran, tanto hombres como

⁶ Este método calcula las probabilidades que presenta una persona de sobrevivir de un censo al siguiente, sobre la base de datos de fecundidad y mortalidad, los que luego se utilizan para proyectar la población urbana por edad y género. Esta población proyectada se compara luego con la población real para inferir los efectos del crecimiento por migración y reubicación (de localidades rurales a urbanas) (Naciones Unidas, 1996).

⁷ El análisis se restringió a las personas adultas que no son jefes de familia, es decir, se concentró en los hijos e hijas adultos de familias que permanecían en las áreas de origen.

CUADRO 9
Migración interna en América Latina

	Porcentaje estimado de crecimiento urbano atribuible a la migración interna y reubicación				Porcentaje de la migración rural-urbana femenina			
	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1980-1990 ^{a/}		1960-1970	1970-1980	1980-1990
				Mujeres	Hombres			
Argentina		30	27			53	53	
Bolivia			47					
Brasil	48	47	38	35	33	52	51	
Chile	34	27	7	11	8	52	54	49
Colombia	24	50				67	52	
Costa Rica	43	31				54		
Cuba	21	56				52	52	
Ecuador	33	47	42			56	50	
El Salvador	22		47			60		
Guatemala	38			44	43	58	46	
Honduras	50		39			55		
México	32	29	31	24	24	52		51
Nicaragua	43			31	28	57		
Panamá	41	31	30			55	58	50
Paraguay	34	47	41			60	52	
Perú	42	32	29			51	51	
Rep. Dominicana	48	45				54	55	
Uruguay	9	41		32	36		57	
Venezuela	21	25	20			58	53	51
Promedio regional	40	41	34			56	53	

^{a/} Los datos varían según el país: Brasil, 1990 a 1995; Chile, 1982 a 1992; Guatemala, 1984 a 1994; México, 1990 a 1995; Nicaragua, 1985 a 1995; Uruguay, 1986 a 1996.

Fuentes: Naciones Unidas (1996, 2001), Singelmann (1993), CEPAL/Habitat (2001).

mujeres, sean casados, en comparación con los no-migrantes y el efecto del matrimonio en las probabilidades de emigrar de los hombres es especialmente significativo en las áreas rurales. Un escenario probable, en este caso, es que luego del matrimonio exista un período de separación en el que los hombres viajan con frecuencia entre su comunidad de origen y un área de destino que ofrece mejores perspectivas de trabajo; una vez que se establece en la ciudad una “cabeza de playa”, las esposas se reúnen con sus maridos dentro del marco de sus obligaciones matrimoniales de traslado.

El desarrollo rural parece tener efectos muy desiguales en el comportamiento migratorio de hombres y mujeres. Con respecto al mercado laboral, Katz (2000) sugiere que las mujeres tienen casi un 30 por ciento más de probabilidades de dejar las áreas rurales que ofrecen trabajos no agrícolas que las que no

los ofrecen, lo que implica que el desarrollo de oportunidades de trabajo no agrícola ha beneficiado en forma abrumadora a los hombres de las zonas rurales. Por otra parte, los efectos de la diversificación e irrigación de la agricultura en la emigración de las mujeres son fuertemente negativos, lo que se puede explicar con el hecho de que la contribución laboral de las mujeres a algunos cultivos como tomates, pepinos, pimientos y frutos arbóreos es relativamente alta en comparación con los

cultivos tradicionales como el maíz, trigo y granos. Con respecto a los efectos de la propiedad de la tierra en la migración, es más probable que la migración masculina sea menor en presencia de mayores dotaciones de tierras de propiedad privada, mientras que el acceso a los recursos de propiedad común actúa como factor disuasivo para la migración femenina.

Los patrones migratorios internacionales difieren levemente de los patrones migratorios internos (véase el Cuadro 10).⁸ Recientes análisis de la migración internacional dentro y desde América Latina demuestran que, entre 1970 y 1990, hubo una tendencia hacia la “masculinización” de la migración hacia Estados Unidos (compuesta principalmente por mexicanos y centroamericanos); sin embargo, las mujeres constituían un porcentaje cada vez mayor de emigrantes intrarregionales (CELADE/CEPAL, 1999c; Villa y Martínez, 2001). La proporción de hombres respecto de mujeres que emigran desde América Latina hacia Estados Unidos aumentó de aproximadamente 90 en 1970 a 110 en 1990. En el caso de México, que en una primera etapa ha experimentado una migración de mujeres hacia el país del norte en 1970, la tendencia se ha revertido en gran medida durante las últimas dos décadas, de

CUADRO 10
La proporción hombre/mujer en la migración internacional, México y América Central

	Hombres nacidos en el extranjero por cada 100 mujeres, Estados Unidos				
	1970	1980	1990	1996	2000
Costa Rica	75	74			
El Salvador	68	78	107	101	
Guatemala	77	85			
Honduras	83	72			
México	96	111	123	121	118
Nicaragua	55	67			
Panamá	67	69			
América Central ^{a/}			89	83	113
América del Sur					92
América Latina					104

^{a/}Excluido El Salvador durante todos los años señalados, salvo 2000.

Fuentes: CELADE/CEPAL (1999c), Oficina Censal de los Estados Unidos (2001).

⁸ Las estadísticas de migración internacional no hacen distinciones entre los emigrantes que provienen de áreas urbanas y rurales; por lo tanto, se desconoce si las estructuras de género reportados en el presente documento son similares para los emigrantes que provienen del espacio rural en comparación con la ciudad.

manera que para el año 1990 cerca de 123 mexicanos por cada 100 mujeres se trasladaban hacia Estados Unidos. De manera similar, aumentó el índice de los hombres que emigran de El Salvador en relación con el de las mujeres de un 68 por ciento en 1970 a un 107 por ciento en 1990. No obstante, entre 1990 y 1996 hubo una leve baja en la proporción hombre/mujer entre los migrantes y los datos del Censo estadounidense del año 2000 sugieren que, por lo menos en el caso de México, si bien los hombres siguen dominando la corriente migratoria, existe algún grado de feminización de la población migrante (Oficina Censal de los Estados Unidos, 2001).

Como en el caso de la migración interna, las mujeres son levemente más activas que los hombres a la hora de emigrar hacia otros países latinoamericanos: por cada 100 hombres que se trasladan dentro de la región, 105 mujeres cambian de país de residencia. Algunos investigadores atribuyen la diferencia entre los patrones migratorios de América Latina a Estados Unidos y los que se obtienen dentro de la región a las distintas naturalezas de los mercados laborales para inmigrantes en los países de destino. En su mayoría, los flujos de mano de obra que emigra a otros países con una alta demanda de trabajadores agrícolas están compuestos por hombres (por ejemplo, mexicanos que se trasladan a Estados Unidos y bolivianos y chilenos que viajan a Argentina para trabajar), mientras que existe una mayor probabilidad de que estos flujos incluyan más mujeres si la demanda está orientada principalmente al sector de servicios, incluido el servicio doméstico (por ejemplo, las colombianas que van a trabajar a Venezuela, las paraguayas en Argentina y las nicaragüenses a Costa Rica) (Villa y Martínez, 2001; Portocarrero, 2001).

Los grandes flujos de emigrantes que van de México a Estados Unidos y el grado relativamente mayor de información más precisa sobre esta población migrante han generado un interés particular en los factores determinantes relacionados con los sexos y las consecuencias de este transitar de personas de un país a otro. Kanaiaupuni (2000) estudió a 14 000 personas en 43 comunidades mexicanas entre 1987 y 1997 con el fin de indagar las diferencias entre hombres y mujeres en la función que desempeñan el capital humano, la situación socioeconómica, el ciclo de vida, las redes sociales y las oportunidades económicas locales al momento de tomar la decisión de emigrar. En esta imponente muestra, sólo el 7 por ciento de las mujeres, en comparación con el 41 por ciento de los hombres, había emigrado en alguna ocasión a Estados Unidos y el 74 por ciento de las mujeres con parejas emigrantes jamás había emigrado en su vida. En relación con los factores determinantes de la migración, Kanaiaupuni descubrió que los mayores niveles de educación aumentaban las oportunidades de emigrar de las mujeres, al contrario de lo que

sucede con los hombres; la autora atribuye esto a las mayores ganancias que obtienen las mujeres en el mercado laboral estadounidense si cuentan con una mejor educación, respecto de lo que ocurre con el mercado laboral mexicano.⁹ En este contexto, la probabilidad de que los hombres emigraran disminuyó en forma significativa cuando las comunidades presentaban niveles relativamente altos de trabajo femenino, lo que implica que lo que pueden percibir las mujeres a nivel local puede sustituir las potenciales ganancias para el hogar que se obtendrían al emigrar a otras localidades.

Por último, los datos sugieren que las mujeres presentan mucho menores probabilidades de emigrar de sus hogares si poseen más de cinco hectáreas de terreno, si bien el efecto que este factor tiene en la migración masculina no es estadísticamente muy diferente a cero. Este importante resultado con respecto al efecto disuasivo que tiene la propiedad de la tierra en la migración femenina, resultado al que también llegó Donato (1993) con diferentes datos, sugiere que, en el contexto de una extendida migración masculina, se puede esperar que las mujeres permanezcan en sus áreas de origen con el fin de administrar la granja familiar. Davis y Winters (2001), empero, al examinar la migración del sector ejido, descubrieron una asociación negativa entre la propiedad de la tierra de regadío y la migración femenina, pero una relación positiva (muy pequeña) entre las tierras de secano y la migración masculina. La interpretación que hacen respecto de este resultado es que, en virtud de la división predominante por sexo del trabajo agrícola en México en la que existe una mayor probabilidad de que los hombres trabajen directamente en sus propiedades agrícolas, la tierra de regadío, que se relaciona con una mayor rentabilidad, eleva los costos de oportunidad de migración para los hombres. Estos datos no sustentan la idea de que los bienes pecuarios reducen la propensión que tienen las mujeres a emigrar, lo que coincide con la división por sexo del trabajo en las comunidades de origen.

Producción alimentaria y liberalización de la agricultura

En América Latina y especialmente en los países que experimentan altos índices de emigración masculina rural, las mujeres están asumiendo responsabilidades cada vez mayores en el sector campesino o de agricultura de subsistencia. Aun cuando los hombres no están ausentes físicamente durante largos períodos, la liberalización del comercio y de los precios que afectan a importantes cultivos

⁹ Para conocer un extenso análisis de la paridad hombre-mujer y los mercados laborales mexicanos, véase Katz y Correia (2001), en especial los capítulos que versan sobre el trabajo rural.

alimentarios, como el maíz, se ha traducido en una extendida redistribución de los recursos productivos familiares, incluido el trabajo, en respuesta a los mayores precios de los insumos y los menores precios de los productos de cereales básicos que forman la base de la dieta de los pobres de las localidades rurales. La movilización del trabajo de las mujeres (en su mayoría no remunerado) es, de esta manera, uno de los medios que tienen los hogares para obtener la seguridad alimentaria frente a los significativos desincentivos económicos que enfrentan para invertir en los cultivos de subsistencia.

Los datos sobre el uso del tiempo doméstico de 2 000 hogares que se dedican a la agricultura en pequeña escala y que participan en la producción de cultivos alimentarios primarios en 13 países latinoamericanos sugieren que las mujeres están invirtiendo un promedio de seis horas al día en actividades agrícolas o pecuarias (Kleysen, 1996). Teniendo la presente división por género del trabajo según la tarea realizada dentro de los principales cultivos alimentarios, parece ser que las mujeres participan un poco menos, en el proceso productivo, preparación de la tierra y cuidado del campo (donde un promedio del 40 por ciento de los hogares reportó algún nivel de contribución laboral femenina) y más en las etapas de plantación y cosecha (donde los índices de participación superaron el 60 por ciento). Las mujeres de la mitad del total de los hogares contribuyen en el procesamiento poscosecha de los cultivos alimentarios y cerca del 40 por ciento de ellas se dedica en cierta medida a comercializarlos. Con respecto a la producción animal (para lo cual se cuenta con datos en la mayoría de los países de la subregión andina), las mujeres de cerca del 50 por ciento de los hogares participaban en la alimentación y el pastoreo de animales grandes y pequeños. Es menos probable que estas mujeres intervengan activamente en la cría y en los aspectos de salud e higiene del ganado; no obstante, su trabajo constituye un aporte significativo al ordeñar vacas lecheras, como también al cuidar y obtener productos de otros animales pequeños como cerdos, ovejas y pollos (Kleysen, 1996).

Al estudiar una comunidad agrícola indígena en el altiplano central mexicano, Preibisch, Rivera Herrejón y Wiggins (2002) constataron una fuerte asociación entre el cultivo sostenido del maíz y la feminización de la agricultura de subsistencia a fines de los años noventa. Este planteamiento se relaciona con otras publicaciones mexicanas (véase Barrera Bassols y Oehmichen Bazán, 2000), según las cuales la migración masculina es el principal incentivo para una mayor participación de las mujeres en la economía rural, demostrando cómo la reestructuración económica transforma la labor agrícola en el reino de las tareas reproductoras. En términos de precios de los factores, frente al aumento de los costos de los fertilizantes y herbicidas, las familias sustituyen el trabajo

(principalmente femenino) por labores como el deshierbe. En lo que se refiere a los productos, puesto que el ingreso del maíz estadounidense en el mercado mexicano hizo bajar sustancialmente el precio que recibían los agricultores mexicanos por sus cosechas, las familias consumían una mayor parte y comercializaban una parte más pequeña del maíz que cultivaban. Además, con esta (re)conversión del maíz de un cultivo generador de dinero a un cultivo verdaderamente de subsistencia, los hombres han dejado cada vez con mayor frecuencia el cultivo de este producto y el control sobre importantes decisiones de producción y uso en manos de las mujeres, para orientarse hacia trabajos no agrícolas (por lo que a menudo deben emigrar). En el caso de muchas mujeres de zonas rurales, en especial las de las comunidades que tienen un restringido acceso a trabajos no agrícolas confiables, la producción de maíz constituye una forma importante de cumplir sus responsabilidades como proveedoras de alimentos para sus familias. El cultivo también sirve como una fuente de ahorro que se puede vender en caso de emergencia, como una fuente de ingresos para cubrir los pequeños gastos diarios y como una fuente importante de combustible para cocinar y alimento para los animales.¹⁰ En el caso de las mujeres que de lo contrario tendrían que depender de subsidios o de remesas migratorias de sus maridos, el maíz representa una fuente pequeña pero estable de recursos.

La expansión de las exportaciones agrícolas no tradicionales

Una de las principales novedades en las economías rurales de muchos países latinoamericanos durante los años ochenta y noventa ha sido el crecimiento de exportaciones agrícolas no-tradicionales. Se trata, por lo general, de productos de alto valor y con un alto coeficiente de mano de obra, como las frutas frescas, las verduras, las flores y las plantas ornamentales destinados a los mercados de los países del Norte (por ejemplo, véase, Barham *et al.*, 1992, y Thrupp, 1995). Una característica sobresaliente de las industrias que han prosperado en torno a estos nuevos cultivos es el significativo nivel de mano de obra femenina. Thrupp (1995) señala que el 69 por ciento de los trabajadores dedicados a la producción de exportaciones agrícolas no tradicionales en Ecuador son mujeres en Costa Rica, Guatemala y Honduras el 30 por ciento de la mano de obra que trabaja en

¹⁰ Muchos habitantes de zonas rurales utilizan el rastrojo y las mazorcas de maíz como combustible para cocinar y como alimento para los animales. Las familias que se encontraban en el tercil socioeconómico más pobre en el estudio de Preibisch, Rivera Herrejón y Wiggins (2002) dependían del rastrojo para el 79 por ciento de sus necesidades de combustible para cocinar. En la división local del trabajo por género, las mujeres son completamente responsables de conseguir el rastrojo y también, en gran parte, del cuidado de los animales.

los campos y el 50 por ciento de las labores de procesamiento, manipulación poscosecha y cultivos en invernaderos en los cultivos de exportación agrícola no tradicional corresponden a mujeres. Este fenómeno de la participación de las mujeres en la agricultura comercial ha incrementado en gran medida la visibilidad del trabajo femenino, lo que origina nuevas oportunidades de empleos remunerados y plantea nuevas inquietudes con respecto a la posición de la mujer en el mercado laboral flexible que a menudo caracteriza estas industrias (Lara Flores, 1995; Aparicio y Benencia, 1999). Tres estudios de casos en República Dominicana, Colombia y Chile ilustran algunos de los aspectos cruciales que se relacionan con el género y el trabajo en el sector agro exportador no tradicional en América Latina.

En República Dominicana, las exportaciones agrícolas no tradicionales incluyen frutas y hortalizas frescas, congeladas y enlatadas, así como nueces, flores y plantas ornamentales. El sector está disperso geográficamente por el espacio rural, con sólo un 16 por ciento de las empresas agrupadas alrededor de Santo Domingo (Raynolds, 1998). Algunos datos de 1990 sugieren que aproximadamente el 40 por ciento de la fuerza laboral agrícola abocada a cultivos no tradicionales corresponde a mujeres y que las trabajadoras se concentran en industrias alimentarias que requieren un alto coeficiente de mano de obra, como la producción de tomates enlatados y melones y piñas frescos. Las mujeres predominan en la mayoría de las operaciones más rápidas de la cadena de producción tales como la selección, el lavado, el llenado de latas y el embalaje en cajas de los productos frescos. Por su parte, los hombres se especializan en labores de supervisión, mecánica, carga, descarga y transporte. El trabajo es esencialmente estacional y proporciona empleo a mujeres que antes se encontraban fuera de la fuerza laboral, no tenían trabajo o trabajaban en forma independiente en el sector informal. Un estudio basado en empresas sugiere que un tercio de las trabajadoras de la agricultura no tradicional corresponde a jefas de hogar y tres cuartos son madres, lo que implica que no se trata de mujeres predominantemente jóvenes y solteras las que acceden a estos nuevos trabajos (Raynolds, 1998).

La producción de flores cortadas ha constituido una nueva fuente importante de trabajo femenino en las zonas rurales de Colombia. Concentrado en la región del altiplano central (Sabana de Bogotá), el cultivo de flores frescas para el mercado de exportación ha generado aproximadamente 75 000 empleos, 60 a un 80 por ciento de los cuales los realizan mujeres (Meier, 1999). Las flores constituyen una industria con un alto coeficiente de mano de obra (las remuneraciones representan casi el 50 por ciento de los costos totales de producción), que exhibe una marcada división por sexo del trabajo: por lo

general, las mujeres se encargan de plantar, cuidar el cultivo, cortar las flores, clasificarlas, embalarlas y de prestar servicios auxiliares, como limpieza y alimentación; habitualmente los hombres se dedican a labores de construcción y mantenimiento de invernaderos y otro tipo de infraestructura, la preparación del semillero, la aplicación de pesticidas, la conservación en cámaras frigoríficas, el transporte y la seguridad. Los empleadores han demostrado tener una preferencia por contratar a mujeres jóvenes (a quienes se les somete a pruebas ilegales de embarazo) y a mujeres rurales (de las que se cree que, debido a sus limitadas posibilidades, van estar menos inclinadas a reivindicar mejores pagas y mejores condiciones laborales). Los ingresos que reporta la industria florícola se ajustan, por norma general, de acuerdo con el salario mínimo, además de prestaciones como el pago del seguro social. Este tipo de actividad presenta un atractivo especial para las madres solteras y emigrantes recientes, las cuales requieren enormemente que se les ayude en el cuidado de sus hijos. Sin embargo, un estudio realizado a esta industria durante 1996 indicó que sólo 14 (de aproximadamente 500) granjas florícolas contaban con servicio de guardería infantil en sus instalaciones (Ascolflores, 1998, citado en Meier, 1999). Otra preocupación importante respecto de la industria florícola tiene que ver con los riesgos que supone para la salud la exposición a pesticidas o plaguicidas. Si bien han mejorado las prácticas de seguridad desde que comenzó a operar la industria en los años setenta, se ha podido comprobar que todavía no se han efectuado estudios sistemáticos sobre los efectos a corto y largo plazo del trabajo en el sector de las flores cortadas en la salud.

En Chile, miles de mujeres se han integrado a la fuerza laboral rural remunerada, en especial en las áreas de las frutas frescas de exportación como los kiwis, las manzanas y las uvas de mesa para los mercados del norte. De acuerdo con las estimaciones nacionales, aproximadamente 150 000 mujeres trabajan en forma temporal en el sector agroexportador, lo que constituye casi el 50 por ciento de la fuerza laboral agrícola temporal total (Bee, 2000). Este sector emplea principalmente a mujeres rurales mayores y casadas: diversos estudios indican que sólo el 35 por ciento de las temporeras chilenas no está casada y su edad promedio bordea los 30 años. En el valle del río Guatulame, ubicado en la IV Región de Chile (Norte Chico), la mayor feminización y estacionalidad de la producción agrícola se relacionan con la economía del sector agroexportador. En esta región, muchas mujeres han trabajado en calidad de temporeras en los campos y en las estaciones de embalaje de la industria vitícola. Muchas de estas mujeres también trabajan en sus granjas familiares, donde producen tomates, porotos, pimientos, ajos y melones para el mercado nacional. El trabajo en el sector frutícola es fuertemente estacional; más de la mitad de las mujeres

entrevistadas por Bee (2000) en dos comunidades del valle del río Guatulame sólo trabajaba durante los meses álgidos de la cosecha de diciembre y enero y otro tercio no trabajaba más de seis meses al año. Las mujeres se concentran en las labores de procesamiento de la poscosecha, incluidas, en el caso de la industria vitícola, la selección, la limpieza y el embalaje. Cerca de un tercio de las mujeres de la muestra participaba en labores en terreno.

LA BRECHA HOMBRE-MUJER EN EL ACCESO A LA TIERRA

El debate que se ha suscitado acerca de la feminización de la agricultura y de la economía rural, que no sólo ocurre en América Latina, sino también en otros países en desarrollo (FAO, 2002), reviste una especial importancia en virtud de las diferencias en función del género para el acceso a recursos productivos y mercados esenciales. Si bien las mujeres desempeñan funciones cada vez más relevantes en la seguridad alimentaria, la generación de ingresos y la economía rural en conjunto, es importante comprender las barreras que éstas pueden enfrentar para poder cumplir con sus responsabilidades económicas y proveer el sustento necesario para sí mismas y sus familias. En primer lugar, se abordará el tema de la tierra como un bien crucial para la participación efectiva de la mujer en la economía rural; este tema es importante debido a que los derechos de propiedad sobre las tierras confieren un acceso tanto económico como social a diversas estrategias de supervivencia. La sección siguiente será dedicada al estudio de la participación femenina en trabajos rurales no agrícolas.

Por una parte, la propiedad de la tierra evidentemente confiere beneficios económicos directos como un aporte esencial a la producción agrícola y como una fuente de ingresos como resultado del arriendo o de la venta, así como prenda para postular a un crédito para fines de consumo o de inversión. Según las normas que rigen el proceso de toma de decisiones dentro del hogar y de juntar ingresos, es posible que las mujeres no participen plenamente de estos beneficios si no comparten derechos formales de propiedad sobre las tierras. Sólo la propiedad independiente o conjunta puede garantizar el acceso de las mujeres al control de los ingresos generados por concepto de dichas tierras. Un análisis comparativo de datos de Nicaragua y Honduras, sugiere por ejemplo, que existe una correlación positiva entre los derechos de propiedad de las mujeres y su función global en la economía familiar: un mayor control sobre los ingresos agrícolas, una mayor participación en los negocios y en los ingresos del mercado laboral y un acceso más frecuente a los créditos (Katz y Chamorro, 2002).

Además de las ganancias económicas a corto y mediano plazo que genera un mayor acceso a los mercados de productos, capitales y tierras, las mujeres

que cuentan con derechos más sólidos de propiedad también presentan una menor probabilidad de vulnerabilidad económica en la vejez o en el caso del fallecimiento o divorcio del cónyuge. Por ejemplo, en su estudio sobre género y herencia en las zonas rurales de Honduras, Roquas (1995) constaba que para las viudas (y las mujeres con tierra en general) es mayor la probabilidad de trabajar sus tierras en forma indirecta, al depender de un tipo de combinación de mano de obra contratada, mano de obra familiar y los arriendos para generar ingresos y/o bien utilizar la propiedad como garantía para acceder a créditos destinados a otras actividades no agrícolas. Además, en el caso de las viudas, la propiedad de la tierra puede ser uno de los pocos medios mediante los cuales las mujeres mayores pueden obtener un respaldo económico de sus hijos, ya sea en la forma de aportes laborales a la producción agrícola o transferencias en dinero en efectivo o en especies. En ausencia de otras formas de seguridad social, la población rural mayor depende fuertemente de las transferencias entre generaciones para su subsistencia y es más probable que los hijos contribuyan al bienestar de sus padres si estos últimos mantienen el control sobre un recurso productivo esencial (y hereditario) como la tierra.

Además de los beneficios económicos directos de la propiedad de la tierra, los derechos de propiedad pueden servir para reforzar el poder de negociación de las mujeres frente a otros familiares y a la comunidad y sociedad en general. La teoría económica intrafamiliar sugiere que la solidez de las “posiciones de reserva” o “puntos de amenaza” de los cónyuges (es decir, la forma de subsistir sin la cooperación económica de sus parejas) constituye un factor determinante fundamental para poder configurar preferencias familiares y, por lo tanto, tomar las decisiones correspondientes con respecto a la distribución de los recursos (véase, por ejemplo, Katz, 1997). Algunos datos relacionados con Centroamérica, por ejemplo, indican que un número mayor de mujeres con tierra se asocia con modestos aumentos en los gastos en alimentos y la escolaridad de los hijos, tomando en cuenta otras características pertinentes de los hogares y otras preferencias no observadas, con elasticidades que fluctúan entre los valores de 0,01 y 0,05 (Katz y Chamorro, 2002). Tal como se señaló anteriormente, los efectos de los derechos de propiedad en términos de poder de negociación, también pueden ser importantes desde un punto de vista intergeneracional: los padres que poseen tierras transmisibles por herencia pueden ejercer una mayor influencia sobre sus hijos adultos en materia de sustento económico. Incluso además de reforzar el poder de negociación dentro de la familia, los derechos sobre la tierra pueden otorgar a sus dueños una mayor autonomía para participar de manera más efectiva en sus comunidades inmediatas y en los aspectos civiles y políticos más importantes de la sociedad.

Desde una perspectiva de género, facilitar una mayor participación de la mujer en estas instituciones extrafamiliares presenta la doble ventaja de disminuir el predominio masculino en el proceso decisorio de la comunidad y el de crear nuevas capacidades de organización de las mujeres, redes sociales y capital social. Las mujeres que cuentan con derechos de propiedad son más propensas a ser miembros activos de sus comunidades y, en consecuencia, las mismas instituciones de la comunidad son a su vez más propensas a atender a las necesidades de las mujeres.

¿De qué manera pueden las mujeres latinoamericanas adquirir tierras? Algunos datos correspondientes a varios países indican que el medio más importante gracias al cual las mujeres se transforman en propietarias independientes de tierras es a través de la herencia. El 54 por ciento de las tierras pertenecientes a mujeres en Brasil fue heredado, el 84 por ciento en Chile, el 43 por ciento en Ecuador, el 76 por ciento en México, el 75 por ciento en Perú, el 47 por ciento en Nicaragua y el 57 por ciento en Honduras (Deere y León, 2002; Katz y Chamorro, 2002). Por lo tanto, las leyes y las costumbres que rigen la herencia son fundamentales para la distribución de tierras en función del género.¹¹ Las mujeres tienen derecho a recibir propiedades principalmente debido a sus funciones como esposas e hijas. Muchos países latinoamericanos limitan la fracción de propiedad que una persona puede legar libremente a otras personas y someten el resto a ciertas normas con respecto a su distribución a las esposas e hijos que sobreviven al testador. En Nicaragua y Honduras, por ejemplo, los propietarios pueden ceder hasta el 75 por ciento de su propiedad, lo que se considera alto en el contexto latinoamericano, a quien o quienes deseen y el 25 por ciento restante es asignado a las viudas (“porción conyugal”) (Deere y León, 2001). En el caso de un fallecimiento intestado, en todos los países latinoamericanos, los hijos legítimos de la persona fallecida, independientemente del género, son los primeros beneficiarios de partes iguales de la propiedad (menos la porción conyugal). Sin embargo, en virtud de la escasez generalizada de tierras, es común que las familias consoliden las propiedades heredadas mediante las ventas o acuerdos más informales gracias a los cuales uno o varios hermanos (más que hermanas) mantengan el control de la granja. En la mayor parte de la región, las mujeres se transforman en

¹¹ Dirven (2001) afirma que, en la medida en que la herencia siga siendo la principal forma de acceso a las tierras en la región, muchísimas tierras permanecerán inaccesibles a los jóvenes, que pueden ser agricultores más innovadores, hasta la muerte de sus padres. En este contexto, la sucesión de los bienes a las viudas, que sirve como una especie de “puente” en un sistema de sucesión mayormente patrilineal, retrasa aún más la cesión de recursos productivos a los jóvenes rurales.

beneficiarias principales sólo si no hay hijos vivos de la propiedad que puede ser compartida con los padres del fallecido.

Cabe mencionar, además, que las leyes que rigen la sucesión de propiedades en general no se aplican necesariamente a las tierras adquiridas mediante programas de reformas agrarias patrocinados por el Estado, cuyas disposiciones se orientan sobre todo a impedir la fragmentación de las propiedades limitando el número de herederos a la esposa y/o a un solo hijo. Desde una perspectiva de género, el resultado de todas las leyes que rigen las herencias es que los propietarios que dejan testamento poseen un cierto nivel de discreción con respecto a la disposición de su propiedad y, por lo tanto, es posible que las normas y expectativas de la familia influyan en su decisión, mientras que los que mueren sin dejar testamento (en especial entre los pobres) están sujetos a la legislación nacional que da prioridad a los hijos y le otorga algo de protección a sus cónyuges.

Deere y León (2002), quienes han estado a la vanguardia de la investigación sobre género y tierra en América Latina, afirman que las modalidades de sucesión intergeneracional parecen dar muestra de una mayor igualdad de género con el tiempo. Atribuyen esta tendencia a cuatro factores: (1) una mayor alfabetización, lo que incrementa el conocimiento de las viudas y los hijos con respecto a sus derechos legales en materia de sucesión; (2) un menor tamaño de las familias relacionado con el descenso de la fecundidad, lo que lleva a los padres a dividir la propiedad de manera más equitativa entre los hermanos; (3) mayores tasas de migración de los jóvenes, lo que reduce aún más el número de posibles herederos interesados en permanecer en el sector agrícola y (4) la menor importancia de la agricultura en las estrategias de supervivencia de las familias rurales, lo que reduce el valor en renta de la tierra y, por lo tanto, lo torna menos a ser codiciada por los familiares varones.

Los programas de redistribución y otorgamiento de títulos de propiedad patrocinados por el Estado constituyen otra forma importante de adquirir tierras por parte de las mujeres latinoamericanas. En los años sesenta, gran parte de la legislación de la reforma agraria en casi todos los países latinoamericanos favorecía a los hombres designando sólo a jefes de familia con experiencia en la agricultura como posibles beneficiarios (Deere y León, 2001). Por lo tanto, las mujeres constituían menos del 20 por ciento de los beneficiarios en diez países que contaban con datos desglosados por sexo (Cuadro 11). No obstante, una “segunda generación” de la reforma agraria, en la que el esclarecimiento y legalización de los derechos de propiedad han adquirido prioridad por sobre la redistribución, ha permitido que las distribuciones de terrenos y los títulos

CUADRO 11
Género y reforma agraria en América Latina

	Programas de "primera generación" de reforma agraria y colonización ^{a/}		Programas de "segunda generación" de distribución de tierras y otorgamiento de títulos de propiedad ^{b/}		
	Beneficiarias (porcentaje)		Beneficiarias (porcentaje)	Modalidad de títulos de propiedad en manos de mujeres (porcentaje)	
	Individual	Cooperativas		Individual	Conjunto
Bolivia	17				
Brasil	13				
Chile			43	100	
Colombia	11		45	43	57
Costa Rica			45		
Cuba	13	21			
El Salvador	11	12	34	100	
Ecuador			49	30	70
Honduras	4		25	100	
Guatemala	8				
México		15	21	100	
Nicaragua	8	11			

^{a/} Se refiere a los programas estatales de redistribución de tierras que abarcan los siguientes períodos: Bolivia, 1954 a 1994; Brasil, 1964 a 1996; Colombia, 1961 a 1991; Cuba, 1959 a 1988; El Salvador, 1980 a 1991; Honduras, 1962 a 1991; Guatemala, 1962 a 1996; México, 1920 a 1992; Nicaragua, 1981 a 1990.

^{b/} Se refiere a los programas estatales de distribución de tierras y otorgamiento de títulos de propiedad que abarcan los siguientes períodos: Chile, 1993 a 1996; Colombia, 1995 a 1998; Costa Rica, 1990 a 1992; Ecuador, 1992 a 1996; El Salvador, 1993 a 1996; Honduras, 1995 a 2000; México, 1993 a 1998.

Fuentes: Deere y León (2001), Cuadros 3.2 y 10.1.

de propiedad otorgados a las mujeres en los años noventa hayan aumentado a casi el 40 por ciento. Es imperativo seguir tratando de derribar las barreras legales, institucionales y sociales que obstaculizan a los derechos sobre la tierra de las mujeres con el fin de conciliar las diferencias entre la participación de las mujeres en la economía rural y su acceso a los recursos productivos.¹²

¹² Un ejemplo de un impedimento legal a los derechos de propiedad sobre las tierras de las mujeres proviene de Honduras, donde los títulos de copropiedad sólo se pueden conceder a parejas casadas legalmente o parejas bajo el régimen de unión consensual que registren de manera formal sus sociedades domésticas. Sin embargo, los costos que implica formalizar las uniones consensuales son, a menudo, prohibitivos o al menos actúan como un elemento disuasivo importante para las parejas que, de no ser así, estarían dispuestas a registrar su propiedad a nombre de ambos cónyuges.

GÉNERO Y ACTIVIDADES RURALES NO AGRÍCOLAS

Si bien el trabajo de las mujeres en el sector agrícola de las exportaciones no tradicionales tratado anteriormente ha sido un fenómeno importante en algunas regiones de América Latina, los mercados laborales rurales constituyen, en general, una fuente de ingresos menos significativa para las mujeres que las múltiples formas de actividades no agrícolas emprendidas por cuenta propia que están llamando cada vez más la atención en los círculos académicos y políticos. Los estudios de casos nacionales demuestran de manera casi universal que en el área de labores asalariadas del sector no agrícola predominan los hombres y, en el caso particular de las actividades emprendidas por cuenta propia, existe un amplio predominio de las mujeres. En Nicaragua, por ejemplo, los hombres tienen aproximadamente un 15 por ciento más de probabilidades de participar en labores agrícolas asalariadas y cerca del 2 por ciento participaría en actividades no agrícolas emprendidas por cuenta propia (en su mayoría, pequeñas empresas que satisfacen la demanda de los mercados locales), en comparación con mujeres de idénticas características personales, familiares y regionales (Corral y Reardon, 2001). En Honduras, los trabajos agrícolas asalariados constituyen una actividad primordialmente masculina, salvo la cosecha de café, mientras que los trabajos asalariados no agrícolas están segregados por sexo según el sector: los hombres trabajan en labores de construcción, transporte y manufactura y las mujeres trabajan en labores de servicio doméstico, administración y textiles.¹³ La mayoría de las actividades rurales emprendidas por cuenta propia en Honduras la desempeñan mujeres con grados de instrucción relativamente bajos, en actividades como panaderías, preparación de tortillas, puestos en mercados, talleres de costura, servicios de fotocopiado, talleres de reparaciones y restaurantes (Ruben y Van den Berg, 2001).

Las pruebas obtenidas de diversos países sugieren que dentro del sector rural no agrícola, existe una probabilidad significativamente mayor de que las mujeres se dediquen a actividades de baja productividad y con bajos ingresos, lo que Lanjouw (2001) denomina “trabajo con red de seguridad”. En El Salvador, por ejemplo, donde durante mucho tiempo se ha excluido a las mujeres del mercado laboral agrícola asalariado, el empleo femenino se concentra de

¹³ En Honduras, ha habido bastantes oportunidades de trabajo asalariado no agrícola para las mujeres en la región norte del país, donde empresas conjuntas crearon empleos en zonas industriales de libre comercio para casi 50 000 personas, en su mayoría mujeres jóvenes. Parte de este trabajo, en especial en la industria textil, se realiza mediante acuerdos de subcontratación con comunidades locales, en los que la producción doméstica desempeña una función importante (Ruben y Van den Berg, 2001).

manera similar en actividades como el comercio menor. En comparación con hombres que presentan niveles similares de capital humano y de propiedad de la tierra y tomando en cuenta los efectos del tamaño de las familias y los efectos regionales, las mujeres salvadoreñas económicamente activas tienen un 50 por ciento más de probabilidades de reportar un trabajo no agrícola como su principal ocupación. Además, existe sólo un 7 por ciento más de posibilidades de que las mujeres, con respecto a los hombres, se dediquen a labores no agrícolas cuya remuneración es superior al salario agrícola promedio, pero un 37 por ciento más de trabajar en actividades “residuales” en las que los ingresos se encuentran por debajo de la tasa del mercado.¹⁴ En consecuencia, los ingresos de las mujeres provenientes de actividades no agrícolas son inferiores en casi un tercio a los de los hombres (Lanjouw, 2001).

En la zona noreste de Brasil, donde las mujeres rurales son significativamente más activas en el sector agrícola en comparación con el resto de América Latina, también constituyen la mitad de la población rural económicamente activa total dedicada a labores no agrícolas, la que se concentra en los sectores de servicios de trabajos independientes y de educación. Comparando a mujeres y hombres de similares características personales, familiares y regionales, la probabilidad que los hombres de esta misma región tengan una actividad no agrícola es algo mayor que para las mujeres, pero la probabilidad que tengan que depender de sectores de baja productividad y bajos ingresos como los textiles, ventas y servicios es significativamente menor (Ferreira y Lanjouw, 2001). En Ecuador, donde la probabilidad promedio de que el empleo principal se encuentre dentro del sector no agrícola es de aproximadamente un 8 por ciento comparada con el 21 por ciento para las mujeres, la probabilidad que los hombres trabajen en labores no agrícolas con ingresos superiores al salario agrícola promedio es bastante mayor. Las mujeres de similares características tienen una probabilidad mucho mayor de trabajar en tipos de actividades emprendidas por cuenta propia y que reportan bajos ingresos y ganar un 70 por ciento menos que los hombres, mientras que los demás factores se mantuvieron estables (Elbers y Lanjouw, 2001).

¿Por qué las actividades no agrícolas emprendidas por cuenta propia son mucho más frecuentes para las mujeres rurales que para los hombres en América Latina? La respuesta probablemente estriba en una combinación de factores relacionados con la oferta y la demanda, como también las diferentes posiciones

¹⁴ Esto puede implicar que las imperfecciones que presenta el mercado laboral rural, incluido el sesgo por género, se traduzcan en un costo de oportunidad del tiempo de las mujeres algo menor al salario del mercado.

de dotación de bienes de hombres y mujeres en la economía rural. En cuanto a la oferta, las actividades emprendidas por cuenta propia pueden brindar un grado de flexibilidad necesaria para las mujeres que tratan de atender responsabilidades reproductivas y de generación de ingresos; en particular, las madres con hijos pequeños requieren empleos que les permitan combinar el cuidado de los hijos con el trabajo. En cuanto a la demanda, los mercados laborales formales en América Latina tienden a estar altamente segregados por género (como también por edad y estado civil), de manera que para muchas mujeres rurales no existen trabajos asalariados a los que puedan aspirar. Por último, las restricciones que enfrentan las mujeres rurales en términos de bienes, en particular la ausencia de derechos de propiedad sobre la tierra limitan simultáneamente sus opciones de dedicarse a actividades independientes en la agricultura como agricultoras independientes y su capacidad de obtener un capital suficiente para poder emprender formas más rentables de trabajo no agrícola.

GÉNERO Y POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL

¿Qué han hecho los gobiernos latinoamericanos para atender a las necesidades de las mujeres rurales y contribuir más al desarrollo económico rural? Hasta hace muy poco, los temas relacionados con el género estaban en gran medida ausentes de la mayoría de los documentos de políticas nacionales en materia de desarrollo rural y, más precisamente, de los programas y del financiamiento de importantes medidas de acción pública en las áreas de educación rural, investigación agrícola y transferencia tecnológica, creación de empleos, concesión de créditos y reforma agraria.¹⁵ Desde mediados de los años noventa, algunos países como Colombia, Brasil y Costa Rica, en particular, han progresado en forma significativa en “integrar” las cuestiones de género en las zonas rurales en sus Planes de Igualdad de Oportunidades a nivel nacional y las políticas aplicadas en el sector agrícola, pero su implementación sigue siendo incipiente y desigual (FAO/RLC, 2002). Los estudios de casos indican que una real toma en consideración, a nivel programático, de las mujeres como beneficiarias en igualdad de condiciones con los hombres en los proyectos tradicionales de desarrollo rural, por ejemplo, mediante la prestación de servicios de extensión puede surtir notables efectos, tanto en términos de satisfacer las necesidades productivas de las mujeres rurales como en términos de mejorar la calidad global de la asesoría técnica (Banco Mundial, sin fecha y 2001; Ruiz y Strohlic, 2002). En programas innovadores orientados a mitigar

¹⁵ Las iniciativas en materia de salud rural constituyen casi una excepción, ya que muchos gobiernos orientan sus programas de planificación familiar y salud reproductiva hacia las mujeres.

la pobreza rural tales como el PROGRESA en México se consideran a las mujeres como directas beneficiarias de los pagos en dinero y se está dando una prioridad explícita a la educación de las jóvenes rurales (véase el capítulo escrito por Davis en este volumen). Además, en análisis previos de temas agrarios, se ha observado que la mayoría de los países latinoamericanos está haciendo un intento por incluir de mejor manera a las mujeres rurales en la asignación y aclaración de los derechos de propiedad sobre las tierras. Sin embargo, mucho queda por hacer para brindar un respaldo sistemático a las mujeres rurales y a su dinámica intervención en las economías rurales de América Latina.

Existen al menos tres posibles vías para implementar políticas desde una perspectiva de género en el desarrollo rural latinoamericano, algunas de las cuales comparten características que se superponen unas a otras. A partir de un diagnóstico detallado de las principales actividades económicas de las mujeres rurales, es posible sugerir el método más conveniente para una región o un país específico. El primer modelo consistiría en focalizar el respaldo a las mujeres en su calidad de agricultoras independientes; este modelo sería especialmente adecuado en un contexto caracterizado por un gran número de hogares dirigidos por mujeres que cuentan con algo de acceso a tierras o en regiones donde las mujeres asumen responsabilidades particularmente importantes en las labores agrícolas familiares (como en ciertos sectores de Los Andes, tal como lo describe Hamilton, 1998). Este tipo de intervención pondría el énfasis en facilitar el acceso de las mujeres a recursos productivos claves como la tierra y el crédito, así como en la capacitación y la asesoría técnica personalizada en función de los cultivos y las actividades que realizan las mujeres. Un segundo tipo de política rural diseñado desde una perspectiva de género podría tender a respaldar la participación de las mujeres en el mercado laboral extraagrícola: en cuanto a la oferta, se podría invertir en programas focalizados de alfabetización y de educación dirigidos a las mujeres, en una infraestructura y unos servicios de transporte que faciliten el traslado de las mujeres desde su residencia al lugar de trabajo¹⁶ y en las guarderías infantiles

¹⁶ En su estudio de las familias ejidales mexicanas, De Janvry y Sadoulet (2001) constataron que el efecto que tiene la educación para incentivar a participar en la mayoría de los trabajos asalariados no agrícolas y en las actividades emprendidas por cuenta propia, es más determinante para las mujeres que para los hombres. Sus datos también indican que un acceso más expedito a los centros urbanos influye en mucha mayor medida en los índices de participación de las mujeres en trabajos asalariados no agrícolas. En conjunto, estos resultados sugieren que la aplicación de programas educacionales y de infraestructura y transporte orientados a las mujeres podrían mejorar las oportunidades de obtener mejores ingresos para las mujeres de las áreas rurales de México.

comunitarias o en el lugar de trabajo¹⁷; por el lado de la demanda, se podría promover el trabajo rural, así como legislar y hacer respetar la igualdad entre hombres y mujeres en el mercado laboral. Algunos partidarios de esta idea hacen hincapié en mejorar las oportunidades de trabajo remunerado no agrícola de las mujeres, ya que la información disponible sugiere que es en este punto donde se encuentran las mayores ganancias relativas para las mujeres (Berdegué *et al.*, 2001; Reardon, Berdegué y Escobar, 2001). Por último, en virtud de la importancia de las actividades independientes de las mujeres rurales, se podría dirigir la atención a “actualizar” las actividades con baja productividad y baja remuneración de las mujeres aportando capacitación y capital, al igual que mejoras a la infraestructura, así como programas que permitan aliviar en cierto modo la doble carga que representan para las mujeres el trabajo doméstico y la generación de ingresos.

CONCLUSIONES

¿Cuáles podrían ser las conclusiones acerca de la intervención de la mujer en las economías rurales de América Latina?

Primero, se debe considerar la información existente sobre las tendencias de la población rural. La feminización de la población rural se correlaciona claramente con el sesgo masculino en la migración internacional. En efecto, en aquellos países (México y la mayor parte de Centroamérica) de los cuales emigra una mayor proporción de hombres que de mujeres a vivir y trabajar en Estados Unidos, también están aumentando la proporción de mujeres a hombres que viven en las zonas rurales. En gran parte del resto de la región, donde los costos relacionados con la migración a Estados Unidos son significativamente mayores, la proporción de hombres con relación a las mujeres han seguido aumentando en las zonas rurales debido a la mayor tendencia a emigrar de las mujeres tanto en el país como dentro de la región.

En cuanto a la evolución de la fuerza laboral rural, una vez más se puede apreciar diferencias significativas entre los países, incluso dentro del marco de una tendencia global marcada en la región al aumento de los índices de actividad económica rural femenina y una mayor representación dentro de la fuerza laboral rural. Considerando la región en conjunto, aproximadamente un tercio de las mujeres en edad de trabajar se considera económicamente

¹⁷ Los Centros de Bienestar Comunitario de Colombia constituyen un ejemplo especialmente promisorio en cuanto a los servicios de guarderías infantiles rurales (véase Perotti, 2000).

activa y las mujeres representan más del 25 por ciento de la PEA rural total. Sin embargo, los índices de actividad económica rural de las mujeres fluctúan entre un mínimo de un 8 por ciento en Paraguay y un máximo de casi el 40 por ciento en Brasil; igualmente, el porcentaje de mujeres que compone la PEA rural también varía de un 9 a un 32 por ciento. Los cambios más rápidos en los índices de actividad económica rural femenina y en el porcentaje conformado por las mujeres en la PEA rural durante los últimos 20 años parecen estar produciendo en algunos de los países en los que se ha aplicado en forma más dinámica la estrategia de exportaciones agrícolas no tradicionales, e entre los cuales se encuentran Ecuador, Chile, Guatemala y Honduras.

¿La feminización de la fuerza laboral rural se traduce necesariamente en una feminización de la agricultura? A nivel regional, las estadísticas oficiales sólo registran cerca de un tercio de mujeres rurales económicamente activas como trabajadoras agrícolas. Si bien estas cifras casi sin lugar a dudas subestiman las contribuciones no remuneradas de las mujeres a la granja familiar, parece ser que el empleo no agrícola en las áreas rurales es relativamente más importante para las mujeres que para los hombres. No obstante, al menos una parte del creciente número de mujeres que participan en el mercado laboral rural trabaja en la agricultura y algunos datos indican que las mujeres intervienen cada vez más en la fuerza laboral agrícola, nuevamente, en especial en los países que presentan grandes sectores de exportaciones agrícolas no tradicionales.

¿Cuáles son los factores que pueden explicar los cambios observados en la intervención de hombres y mujeres en la economía rural latinoamericana? Una serie de tendencias demográficas, sociales y económicas registradas durante los últimos 20 a 30 años convergen para generar profundos cambios en las competencias y necesidades relativas de la mujer de participar de manera más visible en las estrategias de subsistencia de sus familias. Las mujeres latinoamericanas que residen en áreas rurales presentan un mejor nivel educacional y tienen menos hijos que hace 20 años; esto les concede los conocimientos y el tiempo necesarios para incorporarse a la fuerza laboral rural. El número de mujeres jefas de hogares de las áreas rurales, tanto legítimamente como de hecho como resultado de la emigración masculina está en constante aumento, lo que implica que las mujeres deben convertirse en el principal o el único sostén económico de sus hijos. La liberalización económica ha incentivado a las familias a intensificar el uso de mano de obra no remunerada (y femenina) para cuidar los cultivos de subsistencia y el desarrollo de las exportaciones agrícolas no tradicionales ha creado una demanda sin precedentes de empleos temporeros asalariados para las mujeres de las regiones rurales. En conjunto, estas cambiantes circunstancias económicas y sociales han tenido

consecuencias significativas en cuanto al espectro y a la naturaleza de la participación de las mujeres en las economías rurales de la región.

En último lugar, ¿cuáles son las restricciones que enfrentan las mujeres al desempeñar funciones cada vez más activas en la seguridad alimentaria del hogar, la generación de ingresos y la contribución a las ganancias de las exportaciones agrícolas? Es un hecho que las disparidades en función del género reinan en los mercados del trabajo rural y de capitales: existe una segregación en los mercados laborales, la remuneración de las mujeres es sistemáticamente menor que la de los hombres y el acceso a los créditos es mucho más difícil para las mujeres.¹⁸ No obstante, hasta hace muy poco, se había prestado muy poca atención a la importancia de los derechos de propiedad sobre la tierra de las mujeres como fuente de promoción económica y social y de autonomización. Por lo tanto, una mayor igualdad entre hombres y mujeres en dos de las principales formas en que las mujeres pueden acceder a las tierras, a saber la sucesión y los programas de distribución y otorgamiento de títulos de propiedad patrocinados por el Estado, es un elemento esencial para que las mujeres puedan participar de manera más efectiva en la economía rural latinoamericana. La importancia del empleo no agrícola, en especial las modalidades de trabajo independiente de baja productividad, está siendo reconocida con el tiempo como una fuente esencial de ingresos independientes para las mujeres rurales de América Latina. Por este motivo, las políticas rurales desde una perspectiva de género deben prestar una mayor atención a las limitantes en términos de capital humano y financiero que enfrentan las mujeres rurales que viven en la pobreza, en sus intentos por construir su sustento a partir de actividades que a menudo se consideran marginales, como también a las verdaderas limitaciones que suponen las responsabilidades domésticas para la actividad económica de las mujeres.

Los estudios de género en las economías rurales latinoamericanas han progresado sustancialmente durante las últimas décadas. Los datos nacionales sobre indicadores esenciales como el trabajo rural y los ingresos son cada vez más desglosados por género, lo que permite a los investigadores y a los responsables de la formulación de políticas identificar los parámetros básicos de la participación de las mujeres en la fuerza laboral rural. Una mayor sensibilidad frente a las cuestiones de género por parte de los investigadores de temas agrícolas se ha traducido en una mejor documentación acerca de la naturaleza de la división del trabajo en función del género en la agricultura

¹⁸ Véase, por ejemplo, Psacharopoulos y Tzannatos (1992) y Kleysen (1996).

y algunas encuestas de hogares a escala nacional recopilan en la actualidad datos desglosados en función del género acerca de la propiedad de la tierra. No obstante, mucho queda por hacer todavía, tanto en la recopilación sistémica de información como en la realización de análisis orientados a la acción pública.

Existen tres áreas prioritarias en la tarea de mejorar los datos de los estudios de género en la economía rural: el empleo, el régimen de tenencia de la tierra y la migración. Las estadísticas laborales nacionales continúan subestimando en forma significativa los trabajos agrícolas, extraagrícolas e independientes de las mujeres rurales. La OIT y la FAO han elaborado recomendaciones detalladas para mejorar la recopilación de datos desglosados por género acerca del empleo rural a partir de encuestas de la fuerza laboral y censos agropecuarios, respectivamente, cuya implementación incrementaría en gran medida la comprensión de los responsables de la formulación de políticas acerca del espectro y del contenido del aporte de las mujeres rurales a la economía rural. También es imperativo que los censos agropecuarios latinoamericanos comiencen a recopilar información desglosada por género acerca de la tenencia de la tierra, el arriendo de tierras y otras formas de acceso a este recurso productivo clave. Por último, se deben revisar los censos demográficos y las estadísticas de inmigración para que los investigadores puedan efectuar un mejor seguimiento de los flujos migratorios nacionales y transnacionales por género y por área de origen (por ejemplo, entre zonas rurales y urbanas).

FUTURAS ORIENTACIONES PARA LA INVESTIGACIÓN

Las principales tendencias en la intervención de la mujer en las economías rurales de América Latina sugieren varias áreas de investigación que podrían ser muy útiles para los responsables de la formulación de políticas. Primero, se requiere comprender mejor los efectos de los mayores niveles de educación en la participación de las mujeres en la fuerza laboral y en la propensión que tienen a emigrar. ¿Qué podemos esperar de la nueva generación de mujeres jóvenes de zonas rurales, muchas de las cuales están terminando la enseñanza secundaria? Segundo, un estudio cuantitativo comparativo de la agricultura “no tradicional” y de la industria rural en toda la región sería de gran utilidad para evaluar las estrategias de desarrollo rural más convenientes para las mujeres en términos de generación de mayores oportunidades de trabajo y de ingresos. Un tercer componente de una agenda de investigaciones atañe a las actividades informales emprendidas por cuenta propia que son muy importantes para tantas mujeres rurales latinoamericanas. Se debe investigar más acerca del funcionamiento de este sector, por ejemplo las formas de financiamiento, la comercialización y los vínculos con la agricultura y otros aspectos de la economía rural. Por último,

un área de investigación que, sorprendentemente, ha sido poco abordada se relaciona con las estrategias de subsistencia y la formación de los hogares rurales encabezados por mujeres, los que constituyen un porcentaje cada vez mayor de la población rural y de los pobres que residen en zonas rurales.

BIBLIOGRAFÍA

- Aparicio, S. y Benencia, R.** 1999. *Empleo rural en tiempos de flexibilidad*. Buenos Aires, Editorial La Colmena.
- Banco Mundial.** 2001. *Gender and rural development dissemination note, Venezuela: Agricultural extension project (PREA)* (disponible en <http://lnweb.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/22DocByUnid/8AD5D9BF715CD60485256B7B006BC946?Opendocument>).
- Banco Mundial.** Sin fecha. *El Salvador: Shifting from separate extension program for women to a mainstreamed, integrated approach* (disponible en <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/22DocByUnid/58401E55DF4294385256B520077DDC0?Opendocument>).
- Banco Mundial.** Sin fecha. *Nicaragua: Mainstreaming gender in agricultural agency and making it more client-oriented* (disponible en <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/22DocByUnid/A7AD27E4682307CC85256B520077DDE7?Opendocument>).
- Barham, B., Clark, M., Katz, E. y Schurman, R.** 1992. Nontraditional agricultural exports in Latin America. *Lat. Amer. Res. Review*, 27(2): 43–82.
- Barrera Bassols, D. y Oehmichen Bazán, C., editores.** 2000. *Migración y relaciones de género en México*. México, D.F., GIMTRAP/UNAM/IIA.
- Bee, A.** 2000. Globalization, grapes and gender: Women's work in traditional and agro-export production in northern Chile. *The Geog. Journal*, 166(3): 255–265.
- Berdegúe, J.A., Ramírez, E., Reardon, T. y Escobar, G.** 2001. Rural nonfarm employment and incomes in Chile. *World Dev.*, 29(3): 411–425.
- Bradshaw, S.** 1995. Female-headed households in Honduras: Perspectives on rural-urban differences. *Third World Planning Review*, 17(2): 117–131.
- CELADE/CEPAL (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía/Comisión Económica para América Latina y el Caribe).** 1999a. América Latina: Proyecciones de población urbana y rural 1970–2025. Boletín Demográfico N° 63. Santiago de Chile, Naciones Unidas (N° de venta LC/G.2052/E).
- CELADE/CEPAL.** 1999b. América Latina: Población económicamente activa 1980–2025. Boletín Demográfico N° 64. Santiago de Chile, Naciones Unidas (N° de venta LC/G.2059/E).

- CELADE/CEPAL.** 1999c. Migración y desarrollo en América del Norte y Centroamérica: Una visión sintética. Santiago de Chile, Naciones Unidas (Nº de venta S.99.II.G.22).
- CELADE/CEPAL.** 2001. América Latina: Fecundidad 1950–2050. Boletín Demográfico Nº 68. Santiago de Chile, Naciones Unidas (Nº de venta LC/G.2136–P/E).
- CEPAL.** 2001. *Panorama social de América Latina 2000–2001*. Santiago de Chile, Naciones Unidas (Nº de venta LC/G.2138–P).
- CEPAL.** 2002a. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001*. Santiago de Chile, Naciones Unidas (Nº de venta E/S.02.G.1).
- CEPAL.** 2002b. *Estadísticas de género* (disponible en el sitio Web <http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/perfiles/default.htm>).
- CEPAL.** 2002c. *Mujer rural, escolaridad y empleo en el istmo centroamericano: Hacia una identificación de áreas prioritarias de políticas públicas*. Santiago de Chile, Naciones Unidas (Nº de venta LC/MEX/L.514).
- CEPAL/Hábitat.** 2001. *El espacio regional: Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Naciones Unidas (Nº de venta S.01.II.G.68).
- Chiriboga, M., Grynspan, R. y Pérez, L.** 1995. Mujeres de maíz: Programa de análisis de la política del sector agropecuario frente a la mujer productora de alimentos en Centroamérica y Panamá. San José, Costa Rica, BID/IICA.
- Corral, L. y Reardon, T.** 2001. Rural nonfarm incomes in Nicaragua. *World Dev.*, 29(3): 427–442.
- Davis, B. y Winters, P.** 2001. Gender, networks and Mexico–US migration. *Journal of Dev. Studies*, 38(2): 1–26.
- Deere, C.D. y León, M.** 2001. *Empowering women: Land and property rights in Latin America*. Pittsburgh, PA, University of Pittsburgh Press.
- Deere, C.D. y León, M.** 2002. *The gender asset gap: Land in Latin America*. Documento preparado para el Taller regional latinoamericano sobre temas de tierras, 19 al 22 de mayo de 2002, Pachuca, Hidalgo, México.
- de Janvry, A. y Sadoulet, E.** 2001. Income strategies among rural households in Mexico: The role of off-farm activities. *World Dev.*, 29(3): 467–480.
- Dirven, M.** 2001. *El mercado de tierras y la necesidad de rejuvenecimiento del campo in América Latina: Un primer esbozo de propuestas*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Donato, K.** 1993. Current trends and patterns of female migration: Evidence from Mexico. *Int. Migration Review*, 24(4): 748–771.

- Durston, J., Espíndola, E., León, A., David, B., Parada, S. y Dirven, M.** 2000. *Empleo rural no agrícola y pobreza en América Latina: Tendencias recientes, documento de discusión*. Santiago, CEPAL. (borrador)
- Elbers, C. y Lanjouw, P.** 2001. Intersectoral transfer, growth and inequality in rural Ecuador. *World Dev.*, 29(3): 481–496.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).** 1995. *FAO Statistical development series No. 5: Programme for the World Census of Agriculture 2000*. Roma.
- FAO.** 2000. *World Census of Agriculture, results by countries*. Roma, Departamento Económico y Social.
- FAO.** 2002. *The feminization of agriculture* (disponible en <http://www.fao.org/Gender/en/agrib2-e.htm>).
- FAO/RLC (Oficina Regional de la FAO para América Latina).** 2002. *Mujeres rurales y seguridad alimentaria: Situación actual y perspectivas*. Santiago de Chile, Servicio de Género y Desarrollo, Dirección de Género y Población.
- Ferreira, F.H.G. y Lanjouw, P.** 2001. Rural nonfarm activities and poverty in the Brazilian northeast. *World Dev.*, 29(3): 509–528.
- Hamilton, S.** 1998. *The two-headed household: Gender and rural development in the Ecuadorian Andes*. Pittsburgh, PA, University of Pittsburgh Press.
- Kanaiaupuni, S.M.** 2000. Reframing the migration question: An analysis of men, women and gender in Mexico. *Social Forces*, 78(4): 1311–1348.
- Katz, E.** 1997. The intra-household economics of voice and exit. *Feminist Economics*, 3(3): 25–46.
- Katz, E.** 2000. *Individual, household and community-level determinants of migration in Ecuador: Are there gender differences?* Documento preparado para el Encuentro anual de la Asociación demográfica de Estados Unidos, 23 al 25 de marzo de 2000, Los Angeles, California.
- Katz, E. y Correia, M., editores.** 2001. *The economics of gender in Mexico: Family, work, state and market*. Washington, DC, Banco Mundial.
- Katz, E. y Chamorro, J.S.** 2002. *Gender, land rights and the household economy in rural Nicaragua and Honduras*. Documento preparado para USAID/ BASIS CRSP.
- Kleysen, B., ed.** 1996. *Productoras agropecuarias en América del Sur*. San José, Costa Rica, BID/IICA.
- Lanjouw, P.** 2001. Nonfarm employment and poverty in rural El Salvador. *World Dev.*, 29(3): 529–547.

- Lara Flores, S.M.** 1995. *Jornaleras, temporeras y bóis-frias: El rostro femenino del mercado de trabajo rural en América Latina*. Caracas, UNRISD/Editorial Nueva Sociedad.
- Marcoux, A.** 2001. *The feminization of agriculture in the 1980s and 1990s: A look at some ILO data*. Roma, FAO.
- Meier, V.** 1999. Cut-flower production in Colombia – A major development success story for women? *Environment and Planning A*, 31: 273–289.
- Naciones Unidas.** 1996. *World economic and social survey 1996*. Nueva York, Naciones Unidas.
- Naciones Unidas.** 2001. *World population monitoring 2000: Population, gender and development*. Nueva York, Departamento de asuntos económicos y sociales, División demográfica (Nº de venta ST/ESA/SER.A/192).
- Oficina Censal de los Estados Unidos.** 2001. Profile of the foreign-born population in the United States: 2000. *Actuales informes demográficos*, Series P23 a 206. Washington, DC, Oficina de impresión del gobierno de Estados Unidos.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo).** 2002. *Key indicators of the labour market 2001–2002*. Ginebra.
- Perotti, R.** 2000. *Public spending on social protection in Colombia: Analysis and proposals*. Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo (disponible en <http://www.iadb.org/regions/re3/events/colombia/>).
- Portocarrero, M.B.** 2001. *Household study of Nicaraguan women who have emigrated to Costa Rica seeking employment*. Managua, OIT.
- Preibisch, K.L., Rivera Herrejón, G. y Wiggins, S.L.** 2002. Defending food security in a free-market economy: The gendered dimensions of restructuring in rural Mexico. *Human Organization*, 61(1): 68–79.
- Psacharopoulos, G. y Tzannatos, Z.** 1992. *Case studies on women's employment and pay in Latin America*. Washington, DC, Banco Mundial.
- Raynolds, L.T.** 1998. Harnessing women's work: Restructuring agricultural and industrial labour forces in the Dominican Republic. *Econ. Geog.*, 74(2): 149–169.
- Reardon, T., Berdegué, J. y Escobar, G.** 2001. Rural nonfarm employment and incomes in Latin America: Visión general e implicancias de las políticas. *World Dev.*, 29(3): 395–409.
- Roquas, E.** 1995. *Gender, agrarian property and the politics of inheritance in Honduras*. Documento presentado en la conferencia “Materias agrarias: la política de la agricultura, año 1995”, 22 al 24 de mayo de 1995, Wageningen, Holanda.

- Ruben, R. y Van Den Berg, M.** 2001. Nonfarm employment and poverty alleviation of rural farm households in Honduras. *World Dev.*, 29(3): 549–560.
- Ruiz, M.E. y Strohlic, R.** 2002. *Gender mainstreaming in rural extension services: A case study from the Honduras PAAR project.* Washington, DC, Banco Mundial. (informe del consultor)
- Singelmann, J.** 1993. Levels and trends of female internal migration in developing countries, 1960–1980. En United Nations, ed., *Internal migration of women in developing countries*, págs. 77–93. Nueva York, Naciones Unidas.
- Thrupp, L.A.** 1995. *Bittersweet harvests for global supermarkets: Challenges in Latin America's agricultural export boom.* Washington, DC, World Resources Institute.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura).** 2000. *World Education Report 2000.* París, UNESCO Publishing.
- Villa, M. y Martínez P.J.** 2001. *El mapa migratorio internacional de América Latina y el Caribe: Patrones, perfiles, repercusiones e incertidumbres.* Santiago de Chile, CELADE/CEPAL.

Capítulo 3

Instrumentos políticos innovadores y evaluación en el desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe

Benjamin Davis

INTRODUCCIÓN¹

Durante la última década, los países de América Latina y el Caribe han iniciado una serie de innovadores programas en el desarrollo rural. Estas innovaciones han comprendido toda la gama de actividades rurales y bienes incluyendo la formación de capital humano, el desarrollo de actividades no agrícolas, así como también la producción agropecuaria más tradicional. Las intervenciones específicas van desde programas de transferencia monetaria condicionada que apuntan a la vez a la superación de la pobreza rural y a la formación de capital humano, programas de transferencia monetaria condicionada que apuntan al mismo tiempo a servir de compensación frente a la liberalización del comercio y a asegurar una producción agrícola continua, hasta proyectos de transferencia de tecnología agrícola en función de la demanda, una reforma de la investigación agrícola, programas de descentralización de las escuelas y fondos de inversión social.

En general, estos programas reflejan el pensamiento actual en políticas agrícolas y sociales, el cual se ha distanciado de los apoyos universales tanto para consumidores o productores para centrarse en transferencias monetarias focalizadas, financiamiento u otras intervenciones no monetarias. Representan un giro importante en la manera en que la política rural se lleva a cabo en América Latina y, por ende, provocan controversia. Estos programas implican la construcción de nuevas instituciones, algunas de las cuales son altamente centralizadas, mientras otras son descentralizadas y participativas. La experiencia de estos programas hasta la fecha y en los próximos años es muy importante para el contexto de otros países.

¹ El autor es economista de la Dirección de Economía Agrícola y del Desarrollo de la FAO. Se agradece a Saul Morris, Luis Gomez Oliver, Maria Grazia Quietì y Paul Levin por los comentarios detallados. Cualquier error u omisión es responsabilidad del autor.

El objetivo de este capítulo es presentar un conjunto de estos programas de nueva generación. Por lo tanto, se centra en aquellos programas que presentan todas o la mayoría de las siguientes características: (i) dirigidos a hogares específicos; (ii) que utilicen el dinero en efectivo como incentivo para modificar el comportamiento individual; (iii) que condicionen el recibo de las transferencias al cumplimiento de ciertas acciones de parte de beneficiarios; (iv) que canalicen las transferencias hacia las mujeres; y (v) que sean rigurosamente evaluados. Entonces, si bien dejamos de lado otras innovaciones importantes en política social y desarrollo rural de la década anterior, evaluamos algunas de sus experiencias que son relevantes para los programas que aquí se analizan.²

Focalizados: Focalizar los programas implica orientar la intervención a regiones, comunidades, hogares y/o individuos específicos. El nivel de focalización variará según la naturaleza del programa y las características de los beneficiarios potenciales, por ejemplo el relativo nivel de homogeneidad o heterogeneidad dentro de la potencial población beneficiaria. La focalización puede ser llevada a cabo por diferentes niveles de gobierno, incluir la participación de la comunidad local o incluso involucrar al mismo potencial beneficiario, sea hombre o mujer.³ La razón fundamental para focalizar los programas se basa en preocupaciones tanto por la eficiencia como la equidad. Los programas dirigidos apropiadamente deberían tener un impacto mayor y más focalizado al proveer asistencia a aquellos que más los necesitan. La reducción de la desigualdad que resulta de la focalización de los programas puede tener también un efecto positivo en el crecimiento económico global (Ravallion, 2002). Sin embargo, focalizar los programas no es algo necesariamente fácil de lograr en términos políticos, ya que la población destinataria es generalmente la más pobre y el segmento con menos derechos políticos de la población nacional.

Transferencias en dinero: A menudo se prefiere el dinero en vez de transferencias en especie por varias razones.⁴ En primer lugar, las transferencias monetarias generalmente son un medio más eficiente para lograr un impacto deseado. La ayuda en especie, ya sean alimentos o insumos agrícolas, implica importantes costos de transacción y puede distorsionar los mercados

² Para un análisis de la experiencia de los fondos de inversión social, véase Rawlings, Sherburne-Benz y Van Domelen (2001). Para otros artículos recientes sobre transferencias condicionadas véase Rawlings y Rubio (2003) y Ilahi, Sedlacek y Gustafsson-Wright (2000).

³ Coady, Grosh y Hoddinott (2002) proporcionan un exhaustivo análisis de los mecanismos de focalización de los programas.

⁴ Tabor (2002) y Peppiatt, Mitchell y Holzmann (2001) analiza la experiencia de transferencias en efectivo en situaciones de emergencia y de no emergencia.

locales para aquellos productos que se están distribuyendo. Por ejemplo, los productores agrícolas locales pueden verse afectados negativamente por el influjo gratuito de alimentos en una región. En segundo lugar, se considera que las transferencias en dinero incrementan en forma considerable el bienestar de los hogares, porque presumiblemente la familia sabe como dar el mejor uso al dinero. Si bien en la mayoría de los ejemplos analizados aquí los beneficiarios son libres de gastar sus transferencias como les plazca, algunos programas restringen el gasto a ciertos rubros, particularmente a los alimentos. Este es, por ejemplo, el centro del debate sobre la introducción del nuevo programa para combatir el hambre *Fome Zero* en Brasil.

Condicionabilidad: La condicionabilidad forma parte de la nueva generación de programas por diversas razones. Primero, la condicionabilidad asigna responsabilidades a la familia beneficiaria. Los hogares no son recipientes pasivos de la ayuda estatal, sino que deben actuar en forma coherente y responsable para poder recibir los pagos. Segundo, la condicionabilidad constituye un método efectivo para alentar a los hogares pobres a llevar a cabo acciones que tienen externalidades públicas, tales como realizar controles preventivos de salud y enviar a sus hijos a la escuela. Tercero, la condicionabilidad es considerada como una manera efectiva para fomentar la inversión en la acumulación de capital humano, la cual los padres pueden no querer o ser incapaces de proveer a sus hijos debido a la pobreza o a la falta de información. Finalmente, la condicionabilidad también puede servir como un medio de auto-focalización, ya que los hogares menos necesitados, o al menos aquellos que valoran menos las transferencias, pueden no estar dispuestos a cumplir con estas responsabilidades.

Pagos dirigidos a las mujeres: En la mayoría de los casos descritos en este estudio, los pagos se hacen a las madres, para asegurar que se cumpla con la condicionabilidad y que se logre el máximo impacto en el gasto positivo. Este concepto, que se ha vuelto predominante en el área del desarrollo, se basa en la evidencia empírica encontrada en los estudios sobre desarrollo según la cual las mujeres no gastan los ingresos de la misma forma que los hombres. En particular, las mujeres tienden a gastar su propio ingreso en la nutrición y salud de los niños, mientras que los hombres tienden a asignar la parte de los ingresos que manejan a la compra de alcohol y tabaco. Estas diferencias de género en la distribución del ingreso parecen ser especialmente relevantes entre los hogares pobres.⁵

Evaluación: Un componente crucial de la mayoría de estos innovadores programas es la realización de rigurosas evaluaciones de impacto que forman

⁵ Véase, por ejemplo, Haddad, Hoddinott y Alderman (1997) y Thomas (1997).

parte del diseño de la intervención. En la mayoría de los casos, esto ha implicado la recolección de datos de panel experimentales a nivel del hogar, así como también la información cualitativa de estudio de casos. Estas evaluaciones son generalmente llevadas a cabo por organizaciones externas como una forma de asegurar la legitimidad y la responsabilización en el contexto del uso históricamente político de los programas de transferencia. Proveen una visión valiosísima de la estructura de incentivos y de los procesos de una intervención, y como tales constituyen una parte esencial del diseño de políticas y del proceso mismo de desarrollo agrícola y rural.

De los cinco aspectos que caracterizan estos programas, este capítulo se concentrará principalmente en el tema de la evaluación: la importancia de la evaluación como parte integral del proceso original del diseño, cuales son los frutos de una evaluación bien concebida y, por último, algunos resultados de evaluaciones recientes. La experiencia de los programas de transferencia monetaria condicionada acompañadas de evaluaciones rigurosas es de crucial importancia, ya que representa un buen ejemplo de lo que podrían adoptar otros programas en el área del desarrollo rural. A tropiezos, los proyectos en otros sectores, particularmente en la agricultura y la ganadería, están intentando aplicar estos conceptos cada vez que sea apropiado.⁶

Los programas analizados en este capítulo son a la vez una fuente de experiencia y de datos para el análisis y la reflexión. La meta última aquí es identificar los temas de implementación y diseño pendientes o que están en discusión, así como el análisis de impacto, el cual amerita una mayor reflexión e investigación. El capítulo está organizado de la siguiente manera. Después de esta introducción, se describen brevemente los principales programas de transferencia monetaria condicionada existentes en América Latina y el Caribe. Luego, se estudia de manera específica el papel de la evaluación en estos programas innovadores y se presenta un resumen de los resultados de evaluaciones recientes. Al final del capítulo se analizan pautas para futuras investigaciones.

DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA MONETARIA CONDICIONADA

La mayoría de los programas de transferencia monetaria condicionada vincula las transferencias en dinero a la formación de capital humano bajo la forma de

⁶ La oficina regional de la FAO en América Latina y el Caribe ha establecido recientemente un grupo de trabajo para incorporar la evaluación de impacto en los proyectos de desarrollo rural en la región.

educación, salud y nutrición. Sin embargo, un programa específico, a saber el PROCAMPO de México, fue concebido como mecanismo de compensación para los productores primarios de grano frente a la liberalización del comercio. Dentro del marco de este programa, que cronológicamente es el primero de esta nueva generación de programas de transferencia monetaria condicionada en América Latina y el Caribe, los pagos se vinculan a la producción agrícola continua. A continuación se presenta una descripción detallada de los programas de transferencias monetaria condicionada actualmente en existencia, por orden cronológico desde el año de inicio.

PROCAMPO (Programa de Apoyos Directos al Campo) en México

Los proyectos de transferencia en dinero eran parte de los cambios de política que preveían el fin de los subsidios gubernamentales al sector agrícola, basándose en la teoría según la cual el término de los subsidios otorgados a los insumos y productos agrícolas elimina las distorsiones del mercado, permitiendo una asignación más eficiente de los recursos. El PROCAMPO comenzó al mismo tiempo que el TLCAN (1994) y fue diseñado como un período de transición de 15 años para liberalizar el comercio. Se espera que termine en el 2008. El nivel de elegibilidad depende del total de hectáreas de nueve cereales y semillas oleaginosas claves (maíz, frijoles, arroz, trigo, mijo, cebada, semillas de soja, algodón y cardamomo) que fueron plantadas en las 3 campañas agrícolas previas y que incluían hasta agosto de 1993. Se esperaba una caída de los precios de estos cultivos como resultado del tratado comercial, y el PROCAMPO fue diseñado para compensar las pérdidas en que incurrirían los productores. De hecho, la elegibilidad se dio a las parcelas de tierra y a aquellos que usufructuaban de ellas, no a los agricultores particulares, y el pago está destinado a quien cultive la propiedad, ya sea dueño, arrendatario o aparcerero. Teóricamente, el agricultor que recibe el pago por una propiedad particular puede cambiar, dependiendo de quien haga uso de la tierra, aunque en la práctica la mayoría de los beneficios le corresponden al dueño, ya sea directamente o a través del precio del arriendo. Los criterios de elegibilidad se fijaron antes de que comenzara el programa, y no se han agregado nuevas propiedades desde 1994. Dado que el PROCAMPO está orientado hacia los agricultores, los beneficiarios primarios de las transferencias monetarias son los hombres dueños de tierras. Aunque el programa no apunta en forma explícita a la superación de la pobreza, las transferencias se distribuyen ampliamente a través de las zonas rurales de México y muchos beneficiarios son considerados dentro de la categoría de pobres. Los pagos se hacen directamente a los productores, y pueden utilizarse como depósito de garantía para pedir préstamos a entidades de crédito o distribuidores de insumos.

Debido a que existen potencialmente dos temporadas agrícolas al año, los pagos de PROCAMPO pueden hacerse hasta dos veces al año, aunque generalmente solo los agricultores que tienen acceso a sistemas de irrigación pueden aprovechar la segunda temporada agrícola. Los pagos corresponden a la cantidad de tierra actualmente en producción, la cual no puede exceder la cantidad de tierra registrada en la lista de elegibilidad. Los agricultores deben dar pruebas que la parcela está actualmente en producción, pero hasta hace poco el monitoreo de las plantaciones reales era poco sistemático, y se emplean muchos dispositivos para obviar este requisito. En cualquier caso, dado que el programa se basa en producciones agrícolas previas y en el requisito que los agricultores continúen produciendo o participando en un programa oficial de gestión ambiental,⁷ la intervención está íntima e intencionalmente relacionada con la producción agrícola.

El valor real de los pagos de PROCAMPO cayó en un 35 por ciento entre 1994 y 1996. Solo en el 2001 los pagos por hectárea, así como también los gastos totales de PROCAMPO, alcanzaron en términos reales los niveles originales de 1994. El pago por hectárea en 2002 se fijó en 875 Pesos, o 90 dólares EE.UU. Anualmente, PROCAMPO llega a casi tres millones de productores cada año, cubriendo casi 14 millones de hectáreas de tierra. El programa tiene un presupuesto de 1 240 millones de dólares EE.UU. para el año fiscal 2002 (Fox, 2002).

Debido a que PROCAMPO está distribuido en función de la cantidad de hectáreas, las parcelas más grandes tienden a recibir transferencias en dinero totales más altas. Los pagos globales se distribuyen en forma regresiva; el 45 por ciento de los productores con parcelas inferiores a 5 hectáreas reciben solo el 10 por ciento del total de las transferencias de PROCAMPO (SAGAR, 1998). Sin embargo, los pagos se distribuyen progresivamente por hectárea, ya que son uniformes por cada hectárea y por ende, no tienen relación con los rendimientos obtenidos y no importa si los hogares estaban vendiendo cultivos básicos antes del TLCAN. Esto significa que los agricultores pobres recibían la misma cantidad, por hectárea, que los agricultores más ricos y modernizados. Por lo tanto, las transferencias llegan (y compensan excesivamente) a los productores que nunca se habían beneficiado de los programas de apoyo de precios anteriores al TLCAN debido a una falta de superávit comercializado, pero no compensan lo suficiente a los agricultores que se habían beneficiado completamente de los subsidios.

⁷ En la práctica, sin embargo, menos del uno por ciento de todas las tierras que cubre PROCAMPO forma parte de un programa oficial de gestión ambiental.

Bolsa Escola en Brasil

Los programas *Bolsa Escola* se introdujeron por primera vez en 1995 en Campinas en el Estado de Sao Paulo y Brasilia en el Distrito Federal.⁸ *Bolsa Escola* tiene cuatro objetivos: i) incrementar la escolarización, para reducir la pobreza a largo plazo; ii) mitigar la pobreza a corto plazo; iii) reducir el trabajo infantil; y iv) servir como una red de protección social para atenuar el impacto de los choques negativos. Debido al alto grado de descentralización en la administración de las políticas públicas en Brasil, en las primeras etapas se implementaron varios cambios al programa original de *Bolsa Escola* en diferentes municipalidades y estados. Para 1998, más de 60 programas estaban en operación y cubrían un total de 200 000 familias, en su mayoría urbanas (Banco Mundial, 2001a). La descentralización ha significado no solo la existencia de un control local, sino también de un financiamiento local, ya que las municipalidades eran responsables de parte del costo total del programa. Este acuerdo creó perversas desigualdades, ya que las municipalidades más pobres no tenían los recursos para cubrir a todas las familias necesitadas.

En todos los casos, las transferencias monetarias estaban vinculadas a la asistencia de los niños a la escuela. El programa estaba dirigido esencialmente a niños de entre 7 y 14 años, aunque con variaciones dependiendo de la municipalidad. Los pagos eran canalizados directamente hacia la madre, y el monto real variaba según la municipalidad. Otros detalles del programa también diferían; por ejemplo, en Brasilia se depositaba una suma equivalente a un salario mínimo en una cuenta de ahorro a nombre del niño beneficiado. El dinero solo podía girarse cuando el estudiante completaba el octavo grado.

La selección de beneficiarios comprendía dos etapas de focalización. Primero, el programa identificaba los vecindarios más pobres en una determinada municipalidad. Luego, las familias beneficiarias eran seleccionadas basándose en una combinación de una prueba de ingreso y de un sistema de puntuación, el cual es similar a una prueba de recursos. Se asignaban puntos a una serie de características del hogar y la ponderación de cada característica variaba según la municipalidad. La prueba de ingreso – la mitad de un salario mínimo – no variaba según la municipalidad, aunque probablemente debiera haberlo hecho, debido a la varianza regional de los precios. En la mayoría de los casos, solo se les permitía participar a las familias con niños en edad escolar y que habían

⁸ La historia de la creación del concepto *Bolsa Escola* y de la implementación del programa puede encontrarse en Aguiar y Araujo (2002), así como también en la página web de *Bolsa Escola* (<http://www.mec.gov.br/bolsaescola/estrut/serv/historico/default.asp>).

vivido en una municipalidad por un período de tiempo específico (Banco Mundial, 2001a).

El programa se expandió enormemente en el 2001 con la creación de la *Bolsa Escola* federal. Este nuevo programa involucraba la integración de las experiencias previas de *Bolsa Escola* con otro programa federal más grande, el FGRM (Fondo Garantizado de Ingreso Mínimo), el cual entró en operaciones en 1997. Los pagos son ahora efectuados directamente a las cuentas de las madres en un banco público, Caixa Economica Federal, y los giros se hacen utilizando tarjetas electrónicas. El gobierno federal es ahora responsable del 100 por ciento del financiamiento del programa. El tramo de edad ha sido ampliado de 6 a 15 años, y la meta de la *Bolsa Escola* federal es alcanzar a 10,7 millones de niños provenientes de 5,8 millones de hogares con un ingreso per capita mensual inferior a R\$90 (o 36 dólares EE.UU.). La transferencia es de R\$15 mensuales por niño, para un máximo de tres niños por hogar. A partir de diciembre del 2001, el programa ha llegado a 4,8 millones de hogares, cubriendo a 8,2 millones de niños, en 5 470 municipalidades (equivalente al 98 por ciento del total de municipalidades), con un presupuesto mensual de R\$123,7 millones (*Bolsa Escola*, 2002). Las municipalidades aún siguen introduciendo innovaciones, por ejemplo en el programa *Renda Cidadã* en el Estado de Goias, las familias solo pueden gastar el dinero de las transferencias en alimentos, y la ciudad de Sao Paulo proporciona un financiamiento adicional y una verificación mas estricta de la focalización.

PETI (Programa de Erradicación del Trabajo Infantil) en Brasil

El programa PETI fue introducido en 1996 por el gobierno federal con el objetivo de reducir la incidencia del trabajo infantil en las zonas rurales de Brasil a través de becas de educación. Si bien en Brasil es ilegal el empleo de niños menores de 14 años en actividades laborales, incluyendo actividades económicas familiares, muchos niños aún trabajan. En 1999, aproximadamente un 37 por ciento de niños entre 10 y 14 años que vivían en áreas rurales, y un 8 por ciento en áreas urbanas, desempeñaban actividades laborales. Estas actividades laborales eran, en su mayoría, trabajo agrícola familiar, no remunerado, con grandes diferencias regionales en términos de incidencia, e involucraban dos veces más a los niños que a las niñas (Banco Mundial, 2001b).

Por ende, el PETI fue diseñado originalmente para liberar y proteger a los niños de entre 7 y 14 años de las peores formas de trabajo infantil, y por lo tanto fue dirigido a niños que ya estaban trabajando o que estaban en riesgo de trabajar. El programa se implementa en áreas rurales y específicamente en áreas con la mayor incidencia de trabajo infantil riesgoso. Esto incluye, por

ejemplo, la producción de agave en Bahía y la producción de caña de azúcar en Pernambuco. Al igual que *Bolsa Escola* y la mayoría de los otros programas de transferencia monetaria condicionada, los pagos se hacen a las madres y están condicionados a dos acciones llevadas a cabo por la familia. Como en *Bolsa Escola*, los niños deben asistir a la escuela, pero además deben asistir a la *jornada ampliada*, o programa postescolar. Este programa postescolar tiene como fin otorgar a los niños un estímulo adicional en educación y recreación, y lo más importante, impedirles que combinen el trabajo con la escuela. El contenido real de este programa postescolar varía según la municipalidad. El PETI también les proporciona a los niños un almuerzo escolar (Banco Mundial, 2001b). También se alienta a los padres a que participen en programas complementarios, como el PRONAGER (Programa Nacional de Generación de Empleo e Ingresos en Áreas de Pobreza), para mejorar los ingresos de los hogares y por ende reducir la dependencia a largo plazo del ingreso proveniente del trabajo infantil.

La focalización se llevó a cabo en dos etapas. Primero, las municipalidades donde predominan las peores formas de trabajo infantil fueron seleccionadas por la Comisión Estatal para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Segundo, los Consejos Municipales para la Erradicación del Trabajo Infantil efectuaron la selección e inscripción de las familias. Los hogares no tenían que inscribir a todos los niños elegibles en una familia, por lo que surgió la posibilidad de que los niños participantes ganaran a costa de los hermanos que no participaban, quienes podrían recibir una mayor carga de trabajo. Para 1999 el PETI cubría a más de 130 000 niños, y se espera que el programa alcance, en la próxima fase, a más de 800 000 niños (Banco Mundial, 2001b).

PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación) en México

PROGRESA es un programa nacional de lucha contra la pobreza que comenzó en 1996 con el objetivo de desarrollar el capital humano de los hogares rurales pobres al mejorar los resultados en educación, salud y alimentación. Las transferencias en dinero se realizan bajo la condición de que los hijos de las familias asistan a la escuela desde tercero a octavo grado, que todos los miembros de la familia acudan a los centros de salud primaria y que los adultos asistan a los talleres educacionales sobre salud. Los hogares reciben transferencias monetarias separadas para becas de educación, materiales de estudio y consumo general. Además, los niños pequeños y las madres durante el embarazo y en período de amamantamiento reciben suplementos nutricionales. Los controles de salud necesarios son subsidiados. Los pagos por concepto de becas varían según el sexo y el curso del beneficiario, y las transferencias se otorgan

directamente a las madres. Los pagos se hacen directamente a los beneficiarios a través de desembolsos periódicos en dinero vía una red financiera privada. A los hogares beneficiados por PROGRESA no se les permite recibir otras formas de subsidio por concepto de educación o de lucha contra la pobreza.

La selección de hogares elegibles se hizo en tres etapas. Primero, se identificó como pobres a las potenciales comunidades destinatarias, que constituyen la unidad administrativa más pequeña en México, basándose en un índice de marginalidad extraído del censo nacional de población. Este índice de marginalidad se construyó utilizando datos de la comunidad que incluían el porcentaje de adultos analfabetos, el acceso al agua, los servicios de alcantarillado y electricidad, el número de ocupantes por habitación, las viviendas con piso de tierra y la población que trabaja en el sector primario. Se consideraron como potenciales objetivos a las comunidades más marginales, las que fueron objeto de nuevas evaluaciones basándose en la ubicación y existencia de instalaciones de salud y educación. Una vez identificadas las comunidades, el segundo paso consistió en seleccionar a los hogares participantes en el PROGRESA basándose en los datos recolectados por un censo de hogares efectuado dentro de la comunidad. Los puntajes fueron otorgados a cada hogar utilizando un procedimiento estadístico, un análisis discriminativo, y los hogares que se ubicaron sobre cierto umbral fueron incluidos como beneficiarios. Tras la identificación inicial de los hogares como potenciales participantes, el tercer y último paso consistió en presentar una lista de estos hogares a las asambleas de la comunidad para su análisis y discusión, aunque en la práctica este análisis fue superficial y las listas rara vez fueron modificadas (véase Skoufias, Davis y de la Vega, 2001 y PROGRESA, 1998).

Al asumir el gobierno del presidente Fox en el 2001, el PROGRESA fue rebautizado OPORTUNIDADES y fue ampliado a áreas urbanas y semi-urbanas (en comunidades de más de 2 500 habitantes). Se incorporaron al programa niños de educación secundaria, y las técnicas de focalización se adaptaron a las realidades urbanas. A partir del 2002, se efectuaron campañas publicitarias en los medios de comunicación invitando a los hogares que vivían en vecindarios pobres a postular al programa. Luego, se visitó a los posibles hogares beneficiados (Gutiérrez, Bertozzi y Gertler, 2002).

El presupuesto del PROGRESA para el 2002 llegó a los 1 900 millones de dólares EE.UU., cubriendo a casi tres millones de familias rurales y más de 1,2 millones de familias urbanas y semi-urbanas. Para las niñas en primer año de escuela secundaria, el pago mensual en el 2002 fue de 31 dólares EE.UU. Desde 1997, este pago se ha incrementado, en términos reales, en un 47 por ciento (Fox, 2002).

PRAF-II (Programa de Asignación Familiar) en Honduras

El PRAF-II comenzó en el 2000 con un programa de transferencias monetarias a los hogares que abarcaba 40 municipalidades y una población total de unos 400 000 habitantes. El objetivo principal del programa es favorecer la acumulación de capital humano entre los pobres, ampliando y mejorando la calidad de la educación primaria y de los servicios de salud, así como también las prácticas higiénicas y de alimentación de las madres con niños pequeños, y el nivel nutricional de éstos últimos. Dado la poca disponibilidad de fondos, la segunda fase del PRAF se limitó a las 80 municipalidades más pobres del país. Estas municipalidades fueron seleccionadas en función del nivel nutricional (estatura estándar por sexo y edad) de los niños del primer año de la escuela elementaria, que es casi universal en Honduras. La estatura por edad es considerada como un buen indicador de malnutrición crónica, y por ende sirve como una variable sustitutiva tanto para la pobreza como para la inseguridad alimentaria. Los datos fueron extraídos del Censo de estatura de alumnos de primer grado efectuado en 1997, y se estandarizaron los puntajes Z con referencia a una población saludable en Estados Unidos, como es habitual. Una vez realizada la clasificación de las municipalidades en función de los puntajes Z, se les asignó al azar en tres grupos de tratamiento y un grupo de control para propósitos de evaluación. Este diseño de evaluación es único, ya que se forman tres grupos que reciben un tratamiento distinto. Uno recibe solo transferencias monetarias, el segundo transferencias monetarias más mejoras en la calidad de servicio (educación y salud) y el tercero solo recibe mejoras en la calidad del servicio.

Las intervenciones del PRAF-II comprenden dos grupos distintos de transferencias a los hogares: el primero para niños de educación primaria (entre 6 y 12 años) y el segundo para mujeres embarazadas y niños menores de tres años. Entre las cuarenta municipalidades seleccionadas al azar para esta intervención, todos los hogares con niños pequeños o cursando educación primaria o mujeres embarazadas son elegibles para recibir las transferencias, pero pueden perderlas si no cumplen con los controles prenatales obligatorios, control de crecimiento, vacunas y asistencia a la escuela, dependiendo del caso. Se permite un máximo de dos beneficiarios por hogar para la transferencia en materia de salud y de tres para la transferencia en materia de educación. El programa también otorga fondos a las escuelas y centros de salud para mejorar la prestación de servicios en proporción a la creciente demanda. Los beneficios se otorgan a las madres, y el programa es administrado de manera centralizada (MNPTSG, 2001; IDB, 2001; y IFPRI, 2001a).

RPS (Red de Protección Social) en Nicaragua

La RPS se inició a fines del 2000 a título experimental y en la actualidad llega a aproximadamente 6 000 hogares rurales focalizados por su ubicación geográfica en el norte de Nicaragua. Para realizar esta focalización se necesitó un índice de marginalidad para clasificar los segmentos censales. Se trata de un índice compuesto por cuatro variables (tamaño del hogar, porcentaje de hogares sin agua potable, porcentaje de hogares sin letrinas y porcentaje de adultos analfabetos), ponderadas por los coeficientes derivados del análisis de regresión según el método de mínimos cuadrados ordinarios de los determinantes de la extrema pobreza, utilizando los datos de los hogares y un mayor grupo de variables (Arcia, 1999). La fase de expansión de la RPS actualmente en curso, que incorpora a 4 000 nuevos hogares, utilizará mapas de pobreza elaborados según una estrategia de estimación de áreas pequeñas.

Las intervenciones incluyen dos grupos de transferencias a los hogares: uno para niños de educación primaria (entre 7 y 13 años) y una transferencia universal. Prácticamente todos los hogares (el 97,5 por ciento) en 21 distritos pilotos censados son elegibles para recibir la transferencia, con la excepción de aquellos que manifestaron poseer algún tipo de vehículo o más de catorce hectáreas de superficie agrícola o de tierra de pastoreo. ▲ los hogares beneficiados se les exige participar en un taller de educación en salud, asistir a las sesiones de seguimiento del crecimiento y desarrollo de los niños y mantener las vacunas al día si tienen niños dentro del grupo etáreo pertinente. ▲ los niños en edad escolar se les exige asistir a la escuela. La RPS también se focaliza específicamente en la madre, o en la mujer adulta responsable de la familia que recibe los beneficios. En una primera etapa, el programa estaba centralizado en un organismo autónomo del gobierno federal, pero desde entonces ha sido reasignada en el 2002 al nuevo Ministerio de la Familia (IFPRI, 2002, Gobierno de Nicaragua, 2001 y MNPTSG, 2001). ▲ pesar del éxito del programa piloto que se acaba de describir, el apoyo político para la expansión de la RPS ha sido poco entusiasta.

***Bolsa Alimentação* en Brasil**

Bolsa Alimentação es un reciente programa federal de lucha contra la pobreza que comenzó en el 2001. El diseño es muy similar a los componentes de salud de las intervenciones centroamericanas y del PROGRESA, aunque las transferencias monetarias están limitadas a las familias pobres con mujeres en período de amamantamiento o embarazadas y/o niños menores de seis años. Entre los objetivos del programa, se encuentran i) reducir la incidencia de la

malnutrición y de la mortalidad infantil; ii) vincular a las familias en riesgo, y particularmente a madres y niños pequeños, al sistema de salud; y iii) orientar a las familias beneficiarias hacia otras actividades que puedan mejorar su nivel socioeconómico.

La condicionalidad está ligada solo con el uso de las prestaciones de salud (consulta prenatal y control de crecimiento, vacunas y talleres de educación en salud) y no con la educación, de la cual se hace a cargo el programa *Bolsa Escola*. Al estar focalizados en niños de diferentes edades y debido a la división entre salud y educación, *Bolsa Escola* y *Bolsa Alimentação* son programas complementarios. Como en otros programas brasileños, cada beneficiario de *Bolsa Alimentação* recibirá R\$15 al mes, con un máximo de R\$45 mensuales por familia. De la misma manera, los pagos se efectúan a través de depósitos directos a las cuentas de las madres en la Caixa Economica Federal y los giros se hacen mediante tarjetas electrónicas. A partir de diciembre del 2002, el programa está operando en más de 4 000 municipalidades, llegando a más de 1,4 millones de beneficiarios (IFPRI, 2001b; página web de *Bolsa Alimentação*, 2003).

PATH (Programme for Advancement through Health and Education) en Jamaica

El PATH es un nuevo programa de transferencia condicionada que comenzó como programa piloto en el 2002, con el objetivo de transformar la red de seguridad social existente en Jamaica en un sistema más eficiente de asistencia para la población pobre y vulnerable. En términos generales, el contenido y los objetivos del PATH son bastante similares a los otros programas de transferencia monetaria condicionada descritos anteriormente. Lo que diferencia este programa es que además de focalizarse en familias con niños en edad escolar (entre 6 y 18 años), niños pequeños y madres embarazadas y en período de amamantamiento, el PATH está dirigido específicamente a las personas de edad y discapacitados. El programa también utiliza un sistema de focalización algo diferente. Los hogares son incluidos basándose en una prueba de recursos. Sin embargo, no se visitan los hogares para recolectar la información necesaria, sino que, al igual que la versión urbana del PROGRESA, a las familias se les invita a visitar y postular al programa en las oficinas del PATH. Este proceso se verifica posteriormente mediante técnicas de toma de muestras aleatorias. Los pagos se efectúan a través del Correo y la transferencia es la misma para todo tipo de beneficiarios. Se espera que el programa llegue a 236 000 personas en un período de cuatro años, con un costo total de 77,5 millones de dólares EE.UU.

Cartão Alimentação en Brasil

El programa *Cartão Alimentação*, lanzado en febrero del 2003, es un componente clave del programa *Fome Zero*, el cual es la piedra angular de los esfuerzos del recientemente electo presidente Luiz Inácio Lula da Silva para terminar con el hambre en Brasil. Al igual que sus predecesores, los programas de transferencia monetaria condicionada *Bolsa Alimentação* y *Bolsa Escola*, *Cartão Alimentação* otorga una cantidad fija de dinero (R\$50) a la madre o a la mujer jefe de familia cuyo ingreso per cápita es inferior a la mitad de un salario mínimo. Este pago está garantizado al menos por seis meses, utilizando el mismo mecanismo de pago que los otros programas. Sin embargo, a diferencia de *Bolsa Alimentação* y *Bolsa Escola*, los hogares solo pueden gastar las transferencias en alimentos, lo cual se verifica con los comprobantes proporcionados por la familia por el monto de la transferencia. No se impone ninguna otra condición. Bajo los auspicios del programa mayor *Fome Zero*, *Cartão Alimentação* se ve acompañado por otras iniciativas de desarrollo local efectuadas a nivel municipal, por ejemplo la alfabetización para adultos, el abastecimiento de agua, la alimentación escolar, así como también programas de alcance más regional o nacional, incluyendo la reforma agraria y el apoyo a la pequeña agricultura. Si bien en la actualidad utiliza el mismo instrumento básico de focalización que *Bolsa Alimentação* y *Bolsa Escola*, *Cartão Alimentação* le asigna un papel más amplio a los organismos administrativos locales, compuestos por representantes del gobierno local y de la sociedad civil, para corregir los errores de focalización. Estos organismos administrativos locales también desempeñan un papel importante en la verificación de la restricción del gasto de las transferencias (Presidencia da Republica, 2003).

Los objetivos de *Cartão Alimentação* son ambiciosos; inicialmente comenzó como un programa piloto en dos municipalidades de la zona semiárida del noreste. A partir de mayo del 2003, las transferencias llegaban a 39 051 hogares en 111 municipalidades (*Fome Zero*, 2003), con el objetivo de llegar a 1 millón de hogares a fines del 2003. Sin embargo, hasta la fecha que se escribía este artículo, el debate aún continuaba en Brasil sobre la posible integración de los diferentes programas de transferencia monetaria descritos en este capítulo. Algún tipo de integración o coordinación parece posible y deseable, dado que los programas comparten mecanismos de focalización y sistemas de información similares y debido a la superposición de la población a la que están dirigidos.

NUEVA GENERACIÓN DE TÉCNICAS DE EVALUACIÓN Y REQUISITOS

Existe un consenso creciente, en los últimos años, en cuanto al importante papel que las técnicas de evaluación deberían jugar en la selección, el diseño,

la implementación y la evaluación de impacto de los programas rurales. Esto se ve evidenciado por el creciente número de organizaciones gubernamentales e internacionales que requieren evaluaciones serias de programas específicos. Las técnicas de evaluación pueden servir para mejorar la implementación y la eficiencia de los programas una vez que las intervenciones hayan comenzado, proporcionar evidencia en cuanto al impacto y a la eficiencia de los costos de una intervención específica y proveer información sobre la comparación de las intervenciones dentro y entre los sectores políticos. La utilidad de gastar cantidades relativamente pequeñas de recursos (generalmente entre un 1 y un 5 por ciento de los costos del proyecto) para realizar evaluaciones del programa es cada vez más internalizada. La nueva generación de programas de transferencia monetaria ha ido a la vanguardia en términos de incorporar rigurosas y exhaustivas evaluaciones, sin embargo, el concepto se está expandiendo lentamente a otros sectores, particularmente a los programas de transferencia de tecnología agrícola. En esta sección se analiza una serie de técnicas de evaluación, tales como la adecuación de los métodos cualitativos y cuantitativos para diferentes tipos de intervenciones; la identificación de las personas o instituciones apropiadas para efectuar evaluaciones de programas del sector público y las implicaciones de la reciente tendencia en varios países de América Latina y el Caribe de hacer evaluaciones por mandato legal. Finalmente se presentan los resultados de varias de estas evaluaciones.

Componentes y métodos

La evaluación de un proyecto puede incorporar una parte o toda una serie de componentes, dependiendo del presupuesto, de los objetivos y la naturaleza de la intervención.⁹ Estos componentes son, entre otros (Baker, 2000):

- Evaluación del proceso: como funciona un programa, concentrándose en los problemas de prestación de servicios;
- Evaluación basada en la teoría: evaluación durante la intervención de las hipótesis explícitas o implícitas del diseño del programa, para identificar donde este proceso puede fallar (donde incentivos otorgados con o sin intención pueden llevar a la gente a comportarse de una forma inesperada);
- Evaluación de impacto: atribuir causalidad a una intervención;
- Costo beneficio /efectividad: costos del programa, en relación con usos alternativos de los mismos fondos.

⁹ Este análisis se centra en la evaluación, y no en el seguimiento de los programas, el cual cubre la retroalimentación continua sobre el nivel de implementación del programa.

Existe una variedad de métodos, tanto cualitativos como cuantitativos, para evaluar un proyecto, y cualquier evaluación puede incluir una combinación diferente de métodos, dependiendo nuevamente del presupuesto, de los objetivos y de la naturaleza de la intervención. La selección también depende del grupo meta, ya que diferentes tipos de responsables de toma de decisiones deben tener confianza, en un mayor o menor grado, que cualquier efecto observado es, de hecho, el resultado del proyecto o del programa. Los métodos cuantitativos utilizan datos primarios o secundarios recolectados mediante encuestas para sacar conclusiones que deberían estar basados en algún tipo de rigor y certeza estadística. A continuación se analizan las dificultades asociadas con los métodos cuantitativos. Los métodos cualitativos (grupos de muestra, entrevistas abiertas, opiniones de los expertos) pueden proporcionar una perspectiva diferente (Baker, 2000; Rawlings, Sherburne-Benz y Van Domelen, 2001):

- Comprensión de los procesos, los comportamientos y condiciones tal como las perciben los individuos o grupos estudiados, o ya sean especialistas u observadores;
- Diferentes perspectivas sobre cuales son los resultados importantes (por ejemplo, pobreza versus vulnerabilidad);
- Análisis de los procesos sociales (conflicto y capital) y desarrollo institucional;
- Interpretación, otorgando detalles y riqueza a los datos/conclusiones cuantitativos.

Una nueva generación de evaluaciones

La nueva generación de evaluaciones es digna de atención por dos razones. Primero, se han aplicado nuevas técnicas y rigor en las evaluaciones cuantitativas, particularmente en términos de atribuir causalidad a intervenciones específicas donde históricamente no se han efectuado evaluaciones de impacto. Los gobiernos y organizaciones internacionales están cada vez más dispuestos a comprometer los recursos necesarios para este tipo de evaluación. Segundo, lentamente están cayendo las barreras entre evaluadores de diferentes escuelas (especialmente entre economistas, nutricionistas y sociólogos/antropólogos), lo que se tradujo en el uso conjunto de métodos cualitativos y cuantitativos en forma innovadora. Una experiencia suficiente se ha acumulado con estas nuevas evaluaciones para sugerir algunas de las mejores prácticas.

Evaluación de impacto

Una evaluación de impacto tiene como objetivo establecer la probabilidad conocida de que los resultados del impacto de una intervención específica sobre los beneficiarios deseados puedan ser una configuración aleatoria de los datos. La identificación del contrafactual es el principio organizador de una evaluación de impacto; es decir, lo que les habría pasado a los beneficiarios si no hubieran recibido una intervención particular. Los datos “con” intervención se observan en una encuesta de hogares que registra los logros de los beneficiarios de una intervención. Sin embargo, los datos “sin” intervención, básicamente no se observan, ya que es imposible que un hogar pueda participar y no participar al mismo tiempo en el mismo programa.¹⁰

El contrafactual se identifica al seleccionar un grupo de control. Un grupo de hogares de control debe ser elegido entre los no beneficiarios para que sea representativo del grupo de participantes con una diferencia clave: los hogares de control no recibieron la intervención. Los logros de los no beneficiarios pueden diferir sistemáticamente de lo que habrían sido los logros de los participantes sin el programa, produciendo un sesgo de selección en los impactos estimados. Este sesgo puede derivar de las diferencias existentes en las características observables entre los beneficiarios y los no beneficiarios (ubicación, composición demográfica, acceso a infraestructura, riqueza, etc.) o las características inobservables (capacidad natural, voluntad para trabajar, etc.).

Sin embargo, la historia de la evaluación de impacto de los proyectos está llena de evaluaciones que pretenden atribuir causalidad, pero sin crear correctamente un contrafactual, especialmente si se trata de evaluaciones elaboradas rápidamente *ex post*. En estos casos, la causalidad se atribuye en forma errónea a una intervención específica. La característica distintiva de la nueva generación de evaluaciones involucra intentar establecer correctamente estos contrafactuales. Existen en una gran variedad de diseños, cada uno con diferentes ventajas y desventajas en términos de facilidad de uso, costo y solidez de los resultados.

Solo es posible establecer la probabilidad conocida mediante un diseño aleatorio (experimental). Un diseño experimental, si se hace correctamente, es

¹⁰ Buenas descripciones de evaluaciones de impacto pueden encontrarse en Baker (2000), Rawlings, Sherburne-Benz y Van Domelen (2001) y Ravallion (1999). Véase también el sitio Internet del Banco Mundial sobre evaluación de impacto, <http://www.worldbank.org/poverty/impact/index/htm>.

el único método que puede eliminar el sesgo de selección y permitir la mayor facilidad de uso tras la recolección de los datos. En este caso, los hogares son distribuidos en forma aleatoria entre grupos de control y de tratamiento. Suponiendo que este proceso de distribución aleatoria se hace correctamente, se minimizan ambos tipos de sesgos de selección descritos anteriormente, y en un sentido técnico, no existe sesgo. Existe una probabilidad conocida (y baja) de que las diferencias observadas entre los grupos serán causadas por algo diferente a la intervención. Esto permite analizar los resultados sin recurrir a sofisticadas técnicas econométricas y sus adjuntas suposiciones. Las evaluaciones del PROGRESA, PRAF-II y RPS utilizan un diseño experimental.

Un diseño experimental, sin embargo, es por lo general difícil de implementar por razones políticas o institucionales. El abstenerse de entregar beneficios a individuos u hogares elegibles puede ser considerado como poco ético y es muy difícil de justificar políticamente. En algunos casos, las limitaciones presupuestarias (en Honduras y Nicaragua) o la introducción progresiva de beneficiarios elegibles (México) puede permitir el uso de un diseño experimental de parte de un responsable de la formulación de políticas preocupado del aspecto ético de efectuar experimentos sociales, pero hacer entender esta justificación públicamente no es sencillo. Además, la transparencia inherente al proceso de selección aleatoria puede considerarse como apropiado para programas que tienen presupuestos limitados y que deben decidir la forma de distribuir unos recursos escasos. Tanto Honduras como Nicaragua efectuaron una selección aleatoria de las municipalidades beneficiarias en eventos públicos.¹¹ Pero incluso cuando el proceso de selección aleatoria se aplica apropiadamente, el organismo que lo implementa debe evitar que las comunidades controladas no estén “contaminadas” con otros programas públicos o incluso ONG, y que los beneficios sean otorgados según lo planeado a los hogares de tratamiento. Aparentemente, el otorgar beneficios demasiado pronto a las comunidades de control ha causado problemas en la evaluación del PRAF-II, y cierta cantidad de hogares de tratamiento en la evaluación del PROGRESA comenzó a recibir los beneficios mucho más tarde que lo planeado originalmente (Skoufias, 2001).

El diseño cuasi experimental constituye la mejor opción cuando el diseño experimental no es factible. Cualquier diseño con un grupo de control no seleccionado al azar puede ser llamado cuasi experimental. Una estrategia puede consistir en utilizar como controles a comunidades (u hogares o algún otro

¹¹ Newman, Rawlings y Gertler (1994) analizan algunos ejemplos históricos de diseños aleatorios, así como consideraciones prácticas que conviene tener en cuenta al momento de considerar tales evaluaciones.

grupo) excluidas del programa por razones presupuestarias o administrativas. Un ejemplo, empleado por el programa PETI analizado mas adelante, consiste en utilizar como controles, *ex post*, a las comunidades excluidas originalmente de la intervención debido a restricciones presupuestarias. En una segunda estrategia, los grupos de control pueden ser “creados” a través de técnicas econométricas, en particular utilizando la técnica de emparejamiento de puntuación de la propensión, que está siendo muy utilizada en los últimos años. En los métodos de correspondencia, el grupo contrafactual es construido al comparar a los participantes del programa con los no participantes basándose en las similitudes de las características observadas que pueden pronosticar la participación en el programa (Heckman, Ichimura y Todd, 1997, 1998). Dependiendo de las fuentes de datos utilizadas y de la comparabilidad relativa entre los beneficiarios y no beneficiarios, podría ser necesaria una base de datos mayor de los no beneficiarios con la cual se pueda hacer la selección. Además, Heckman, Ichimura y Todd (1997 y 1998) mostraron que la mayor fuente de sesgo en el emparejamiento de puntuación de la propensión no se origina en el sesgo de selección, sino en un sesgo asociado con las diferencias existentes entre las características observables. Por ende, para que la correspondencia de puntuación de la propensión pueda ser factible, debe controlar efectivamente las características observables y emplear instrumentos de sondeo similares para beneficiarios y no beneficiarios. Estos resultados han sido confirmados provisionalmente con ensayos aleatorios comparativos previamente efectuados sobre el emparejamiento de puntuación de la propensión y con métodos aleatorios utilizando los datos de la evaluación del PROGRESA y otra encuesta de hogares realizada en México (Diaz, Handa y Orozco, 2003).

En función de los datos y de la naturaleza del sesgo de selección presentes, otras técnicas econométricas tales como las variables instrumentales también pueden ser apropiadas. Distintas versiones de estas técnicas son aplicadas o sugeridas para varias evaluaciones de fondos de inversión social (Rawlings, Sherburne-Benz y Van Domelen, 2001), una evaluación del programa Trabajar en Argentina (Jalan y Ravallion, 1999), una comparación entre los beneficiarios del PROGRESA y del PROCAMPO en México (Davis *et al.*, 2002) y evaluaciones de los programas de transferencia tecnológica en curso en Nicaragua (Banco Mundial, 2000) y México (Gonzalez y Davis, 2002). El programa PATH en Jamaica está considerando utilizar ya sea el emparejamiento de puntuación de la propensión o ya sea a hogares excluidos administrativamente como dos alternativas para la construcción de un grupo de comparación (Rawlings y Rubio, 2003). Si bien este tipo de diseño cuasi experimental es a menudo más rápido y más barato, puede o no puede necesitar

la recopilación de datos originales y constituye la segunda mejor alternativa, los métodos econométricos son complejos y los resultados dependen a veces de suposiciones estadísticas excesivamente rigurosas.¹²

Integración de métodos cualitativos y cuantitativos

Generalmente, las evaluaciones exitosas son capaces de integrar las técnicas cualitativas y cuantitativas de forma complementaria, como lo demuestran algunas de las evaluaciones de fondos de inversión social, particularmente en Nicaragua y Honduras (véase Rawlings, Sherburne-Benz y Van Domelen, 2001 para un análisis), y en un menor grado la evaluación del PROGRESA (véase Adato *et al.*, 2000). En estos casos, se combinaron rigurosas evaluaciones cualitativas de impacto con muchos de los métodos cualitativos descritos anteriormente. Mientras los componentes cuantitativos establecían el logro de objetivos numéricos, los métodos cualitativos, cuando se aplican correctamente, proporcionan los detalles y la génesis que están detrás de los resultados empíricos. Si bien los métodos cuantitativos demuestran de forma convincente el impacto mensurable de un programa, los métodos cualitativos ayudan a entender las razones de dicho impacto o la manera en que se fue produciendo este cambio. Los métodos cualitativos también son más apropiados para ciertos aspectos del programa que los métodos cuantitativos pueden no capturar, por ejemplo la influencia de la política y la corrupción, la dinámica entre hombres y mujeres y los incentivos que motivan el comportamiento de los beneficiarios como respuesta a la intervención. A pesar de estas sinergias obvias, la relación entre los profesionales involucrados en cada metodología a menudo ha sido confrontacional, cada uno viendo al otro con escepticismo y desdén. Afortunadamente, los esfuerzos llevados a cabo para ampliar el concepto de evaluación por parte de organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el BID y el IFPRI, históricamente dominadas por economistas – así como también otros tipos de trabajo analítico como evaluaciones de pobreza – han ayudado a romper estas barreras.

Costo

El costo de este tipo de evaluaciones varía enormemente dependiendo de los componentes y de las metodologías empleadas. Por regla general, el mayor gasto lo representa la recolección de datos; cuando se necesitan datos originales los costos aumentan substancialmente. Los diseños experimentales también implican la recopilación de datos originales, *pre* y *ex post*, transformándolos en

¹² Véase Heckman, Lalonde y Smith (1999) para un análisis detallado del tema.

una opción relativamente más cara, aunque solo si no se pueden aprovechar los esfuerzos de la recopilación regular de datos.

Por supuesto, el costo total depende del volumen de datos que es necesario recolectar; para un volumen pequeño de muestras, el costo del trabajo analítico puede ser mayor, ya que este costo es relativamente fijo comparado con los costos de la encuesta. Por este motivo, los diseños experimentales tienden a ser los más caros, puesto que necesitan al menos encuestas por hogares previas y posteriores a la intervención que pueden costar entre 25 y 125 dólares EE.UU. por observación. Las evaluaciones de los fondos de inversión social cuestan en promedio el 1 por ciento del costo total del programa, aunque este porcentaje varía considerablemente dependiendo del método (Rawlings, Sherburne-Benz y Van Domelen, 2001). De la misma manera, el costo de los diseños cuasi experimentales tiene fuertes variaciones, dependiendo nuevamente de la necesidad de datos originales. Los métodos cualitativos, que necesitan una recopilación primaria de datos, aunque más concentrada y menos extensiva, son comparativamente bastante baratos. Como tales, casi invariablemente justifican el valor agregado que proveen a los datos cuantitativos.

Rawlings, Sherburne-Benz y Van Domelen (2001) y Baker (2000) sugieren que las evaluaciones de impacto serias debieran considerarse como bienes públicos. No solo estas intervenciones se benefician de la experiencia de un programa determinado, sino también otras intervenciones en el mismo sector y de hecho en otros países. Por lo tanto, cuando una intervención es parte de un préstamo de una organización internacional o de un país donante, es razonable esperar alguna clase de repartición de costos de parte del donante para ayudar a financiar la evaluación.

La economía política de evaluación

Las evaluaciones exitosas requieren apoyo político e institucional. Históricamente, varios elementos han limitado la incorporación de evaluaciones en los proyectos de desarrollo:

- Sin valor: los funcionarios de gobierno y el personal de las organizaciones internacionales pueden no comprender el valor de las evaluaciones y no están dispuestos a invertir recursos suficientes.
- Desconfianza: los evaluadores pueden tener su propia agenda.
- Miedo: los funcionarios de gobierno y el personal de las organizaciones internacionales temen los malos resultados.
- Cambio político/institucional: los movimientos de personal, los cambios de políticas, las disputas internas a nivel político y rivalidades territoriales

a menudo inhiben la planificación y el desarrollo de evaluaciones a largo plazo.

- **Adecuación:** Algunos objetivos no pueden medirse a través de evaluaciones de impacto (lo que no debería excluir otros tipos de evaluaciones).

La reciente tendencia a la realización de evaluaciones de impacto más serias proviene de diversas fuentes. Por una parte, los países donantes y las organizaciones internacionales están reconociendo poco a poco la importancia de incluir evaluaciones en el diseño inicial de una intervención, en vez de esperar hasta que ésta termine, cuando es muy difícil efectuar una evaluación. En América Latina y en el Caribe, esta tendencia es más evidente en el caso de la serie de evaluaciones de los fondos sociales y los programas de transferencias monetarias focalizadas realizadas en Nicaragua y Honduras.

Por otra parte, en algunos países como México y Brasil, el mandato federal de evaluar todos los programas gubernamentales ha obligado a los organismos estatales a elaborar evaluaciones para los programas más importantes. Sin embargo, la calidad de estas evaluaciones efectuadas por mandato del Estado es muy variable, incluso dentro de los países, desde el riguroso diseño experimental del PROGRESA, la percepción masiva de las evaluaciones de impacto de Alianza para el Campo, hasta las evaluaciones de impacto de muy baja calidad como las de PROCAMPO.

Estudio de caso de México

El caso de México ilustra muy bien tanto el potencial como las deficiencias de las evaluaciones efectuadas por mandato estatal. A comienzos del 2001, se exigió la realización de evaluaciones anuales para los principales programas gubernamentales. La ley provee pocos incentivos para la producción de evaluaciones de calidad y la mayoría corresponde a iniciativas individuales en diferentes organismos estatales. El programa PROGRESA fue desarrollado bajo la guía de un grupo de funcionarios con experiencia e interés en técnicas estadísticas y de evaluación. Ellos optaron por un diseño experimental aleatorio, llevado a cabo junto con el IFPRI, lo más riguroso posible en términos de evaluación de impacto que presentó, de hecho, una innovación en materia de diseño de evaluación de impacto en América Latina. Este tipo de diseño, como fue descrito anteriormente, necesitaba grupos de control y de tratamiento, con retención de beneficios al grupo de control por cierto período de tiempo (1,5 años en este caso). Si bien esta medida se justificaba dado la creciente expansión del PROGRESA en sus primeros años de existencia, los funcionarios del programa temieron (con justa razón) que fuera malentendida

en el Congreso. Este elemento del diseño fue intencionalmente dejado en la ambigüedad hasta que la evaluación estuviera prácticamente completa, momento en que efectivamente fue objeto de ataques políticos por parte del Congreso y de los medios de comunicación, pero sin que la evaluación resultara afectada. La evaluación que se presentó al Congreso incluía un análisis de los estudios del IFPRI, algunas investigaciones originales posteriores basadas en las mismas encuestas y un análisis de la información de seguimiento que maneja el Estado (Parker y Scott, 2001). Por lo tanto, el costo de la evaluación solicitada por el Congreso fue mínimo, ya que descansó en datos (así como estudios) recopilados en años anteriores.

Las evaluaciones de Alianza para el Campo y PROCAMPO siguieron trayectorias muy diferentes. Antes de la entrada en vigencia de la ley, funcionarios del de la Secretaría de Agricultura (actualmente conocido con el acrónimo de SAGARPA) firmaron en 1999 un contrato de asistencia con la FAO para diseñar la evaluación. Juntos eligieron esencialmente una evaluación cuantitativa del impacto percibido, en la cual se solicita la opinión de los beneficiarios sobre la manera en que un programa particular había afectado la productividad y el ingreso, así como preguntas relacionadas con el seguimiento y la satisfacción del beneficiario. Esto se hizo a gran escala, con una evaluación completa de casi todos los programas de Alianza (comenzando con 25 en 1999) en cada uno de los 32 estados de México, lo que implicó la participación de miles de informantes. Esta masiva recolección de datos fue bastante costosa, a saber más de 1 millón de dólares EE.UU. al año. Los resultados son relativamente limitados a la luz de la cantidad de dinero gastado, ya que no fue posible determinar con certeza estadística si el programa Alianza realmente tuvo un impacto en varios indicadores socioeconómicos. Las acciones de SAGARPA respondieron al supuesto de que las evaluaciones de cada programa en cada estado son necesarias para cumplir con las directivas del Congreso.

En este caso, la interpretación de la ley por parte de la SAGARPA implica recolectar esencialmente datos de seguimiento en tantos programas como sea posible, representativos a nivel del estado cuando es factible. Esta interpretación ha llevado a la SAGARPA a recopilar mucha mas información de la necesaria para evaluar de manera efectiva un programa y a llevar a cabo un proceso de evaluación mas orientado a la selección y al procesamiento de esas enormes cantidades de datos que al análisis. Por ende, el costo del informe para el Congreso es muy alto, dado la gran cantidad de datos originales recopilados. Afortunadamente, el concepto de evaluación se ha ido ampliando a lo largo de los años, afinando gradualmente el análisis, incluyendo un proceso de evaluación y métodos cualitativos y, en el año 2002, un diseño de evaluación

cuasi experimental piloto en dos estados (FAO, 2001 y Gonzalez y Davis, 2002).

PROCAMPO ha sido menos afortunado en términos de evaluaciones oficiales. PROCAMPO ha tenido la suerte, como se analiza en detalle a continuación, que investigadores de instituciones académicas y organizaciones internacionales hayan empleado creativamente una variedad de fuentes de datos para medir su impacto, pero las dos evaluaciones oficiales han estado limitadas a la percepción de las evaluaciones de impacto (SAGAR, 1998 y Colegio de Ingenieros Agrónomos de México, 2001). La última fue encargada rápidamente para cumplir con las exigencias del Congreso, y es la menos útil de los tres ejemplos presentados aquí. Esta encuesta fue incapaz de establecer, con ninguna probabilidad conocida, el impacto PROCAMPO sobre cualquier indicador socioeconómico de interés. Más bien consistió en preguntar a los beneficiarios cómo gastaron sus pagos, si contrataron más trabajadores, etc. La evaluación sirvió más como una herramienta de seguimiento, y ha proporcionado información sobre temas tales como la efectividad de los pagos.

Algunas conclusiones sobre el diseño de evaluación

La experiencia obtenida hasta la fecha a partir de las evaluaciones de transferencias monetarias focalizadas y de los fondos de inversión social dan algunas pautas para diseñar un sistema de evaluación. Primero que todo, se puede lograr y aprovechar mejor una buena evaluación cuando es parte del diseño de la intervención. Las evaluaciones *ex post* constituyen un desafío técnico mucho más difícil, y en la mayoría de los casos el análisis resultante es insuficiente. En segundo lugar, cuando obedece a un mandato externo, los legisladores nacionales deben sentir como propio el proceso de evaluación, o como lo expresaron Rawlings, Sherburne-Benz y Van Domelen (2001), la evaluación debe tener un “defensor” dentro del país. Esto probablemente asegurará el compromiso del gobierno con el proceso completo, hará que los resultados se analicen y sean tomados en cuenta en el proceso de formulación de políticas. En tercer lugar, las evaluaciones de impacto cuantitativas tal como son descritas aquí (por ejemplo, obtener el contrafactual correcto) significan un desafío mucho mayor desde el punto de vista técnico. Se necesitan profesionales expertos en técnicas de muestreo, de encuesta y de análisis. A menudo esto exige que se dependa de expertos internacionales, aunque en algunos de los países más grandes con un ingreso medio, como México y Brasil, el número de expertos nacionales está aumentando. En cuarto lugar, y en relación con los dos comentarios anteriores, las evaluaciones efectuadas con asistencia internacional deberían incluir la participación en los gastos y

también deberían tener como objetivo crear competencias dentro del país y de las instituciones nacionales.

Ejemplos de evaluaciones de impacto

Más adelante se presenta un resumen de los resultados de varias evaluaciones de impacto de los programas de transferencia monetaria condicionada realizadas en América Latina y el Caribe, entre las cuales se encuentran los programas PROGRESA, PROCAMPO, RPS y el PETI. También se han efectuado evaluaciones para *Bolsa Alimentação* y PRAF-II, en ambos casos por el IFPRI. Sin embargo, esos resultados no estaban aún disponibles públicamente al momento de escribir este artículo. Las evaluaciones de impacto tanto del PATH como de *Cartão Alimentação* aún están en la fase de diseño.

PROGRESA

Dado su envergadura y siendo la primera de su tipo en América Latina, la evaluación del PROGRESA es la pionera en el diseño de evaluaciones aleatorias de impacto implementadas en materia de política social. Los datos de las encuestas de evaluación han sido analizados por docenas de investigadores tanto dentro como fuera de México. Observaciones reiteradas “antes” y “después” de la intervención fueron recolectadas en 24 000 hogares en 506 localidades con un intervalo de seis meses entre noviembre de 1997 y noviembre del 2000. De estas comunidades, 320 fueron asignadas al azar como comunidades de tratamiento y 186 como comunidades de control.¹³

Skoufias y McClafferty (2001) presentan un resumen de los resultados del IFPRI, el instituto de investigación contratado para efectuar la primera evaluación del PROGRESA.¹⁴ Según estos autores, al comparar los hogares de control y de tratamiento después de un año y medio de beneficios, el PROGRESA ha mostrado los siguientes resultados:

- Mantener a los niños en la escuela secundaria, e incluso aumentar la matrícula en un 20 por ciento para las niñas y un 10 por ciento para los niños;
- Aumentar en un 10 por ciento los años de escolaridad entre los niños pobres.
- Disminuir en un 12 por ciento la incidencia de enfermedades entre niños de uno a cinco años;

¹³ Behrman y Todd (1999) evalúan si el proceso aleatorio se hizo correctamente.

¹⁴ Todos los informes escritos para la evaluación del IFPRI están disponibles en el sitio internet del IFPRI, [http://www.ifpri.org/themes/progresaprogressaprogressa_report.htm](http://www.ifpri.org/themes/progresaprogresaprogressa_report.htm).

- Significar para los adultos beneficiarios:
 - 19 por ciento menos de días con dificultades en actividades diarias
 - 17 por ciento menos de días de incapacidad por enfermedad
 - 22 por ciento menos de días en cama por enfermedad;
- Aumentar en un 8 por ciento el número de primeras visitas en el primer trimestre de embarazo;
- Aumentar en promedio un 13 por ciento los gastos de alimentación, destinando la mayoría de estos gastos adicionales a frutas, vegetales y carne;
- Favorecer el crecimiento infantil y reducir la probabilidad de retardo en el crecimiento infantil;
- No dar evidencia de desplazar a las transferencias privadas, despejando los temores que el programa desplazaría a las redes de asistencia informales;
- No tener un efecto negativo aparente sobre la tasa de participación de hombres y mujeres en la fuerza laboral, respondiendo a las preocupaciones de que los pagos de transferencias desincentivarían el trabajo;
- Tener un bajo costo administrativo en relación con los costos incurridos en programas previos:
 - Por cada 100 pesos de presupuesto asignados al programa, se estima que 8,9 pesos son empleados en costos administrativos;
 - La eliminación de los procedimientos de focalización de hogares reduciría los costos del programa de 8,9 a 6,2 pesos (principalmente gracias a los costos más bajos de análisis y de encuestas);
 - La eliminación de los requisitos de condicionalidad reduciría los costos del programa de 8,9 a 6,6 pesos (principalmente gracias a los menores costos de verificación de datos);
 - La eliminación de estos dos elementos del PROGRESA reduciría los costos administrativos a 3,9 pesos por cada 100 pesos transferidos.

Aparte de la evaluación formal del IFPRI, se han escrito una gran cantidad de artículos basados en los datos del PROGRESA que se concentran en diferentes aspectos del programa, incluyendo focalización, educación y salud. Algunos ejemplos incluyen Behrman, Sengupta y Todd, 2001; Handa *et al.*, 2001; Dubois, de Janvry y Sadoulet, 2002; Raymond y Sadoulet, 2002; Skoufias y Coady, 2002; y de Janvry y Sadoulet, 2002, por nombrar solo algunos.

La evaluación cualitativa del PROGRESA (Adato *et al.*, 2000 y Adato, 2000) reveló diferentes niveles de división entre los beneficiarios y no beneficiarios en las comunidades participantes, lo que llevó a tensiones y conflictos sociales,

y en algunos casos a conflictos políticos. En otras partes, se comprobó que el PROGRESA contribuyó, en algunas instancias, a construir un capital social y en otros casos, a destruirlo. En general, no se detectó que el PROGRESA haya permitido a las comunidades locales desempeñar un papel importante en la conceptualización, administración o focalización del programa. Por otro lado, el PROGRESA demostró haber favorecido la autonomía de las mujeres, en particular gracias a un aumento de su poder de negociación dentro del hogar.

PROCAMPO

El programa PROCAMPO, por otro lado, carece de una evaluación de impacto seria y formal. Como se mencionó anteriormente, las evaluaciones efectuadas por mandato legal que han sido efectuadas son de uso limitado. Sin embargo, PROCAMPO ha tenido mucha suerte, ya que un gran número de hogares contemplados en este programa puede encontrarse en (al menos) dos encuestas nacionales de hogares en México: primero, en las encuestas nacionales de hogares ejidales de 1994 y 1997, la que al mismo tiempo sirven de experimento natural sobre la participación en PROCAMPO; y segundo, en las encuestas de evaluación del PROGRESA descritas con anterioridad.

Con la encuesta ejidal, el primer año en este panel fue llevado a cabo justo antes del desembolso de los pagos iniciales del PROCAMPO, mientras que el segundo año incluyó a los hogares que recibían asistencia desde hace dos años. El sesgo en la asignación del programa no demostró ser un problema, ya que estos datos se utilizaron como datos experimentales sobre los períodos anteriores y posteriores a la intervención. Sadoulet, de Janvry y Davis (2001) mostraron que las transferencias del PROCAMPO creaban profundos efectos indirectos entre los ejidatarios a través de efectos multiplicadores del orden de 1,5 a 2,6 pesos (dependiendo del modelo econométrico empleado) por cada peso transferido. En otros términos, por cada peso de las transferencias de PROCAMPO, se generaban aproximadamente dos pesos en el ingreso total a través de las actividades económicas del hogar. Este multiplicador refleja las oportunidades de ingreso marginales que no pueden realizarse debido a las restricciones de liquidez de los hogares, las que se ven atenuadas por las transferencias.

El multiplicador funciona a través de varios canales productivos. Las transferencias del PROCAMPO crearon un efecto multiplicador positivo en el ganado, puesto que cada peso de las transferencias generó 0,28 peso de ingreso por concepto de ganado. De la misma forma, las transferencias del PROCAMPO crearon un efecto multiplicador positivo en la agricultura, ya que

cada peso generó 0,33 peso de ingreso agrícola. La disponibilidad de asistencia técnica y la propiedad de tierras de regadío aumentan el multiplicador de ingreso agrícola, mientras que la disponibilidad de crédito lo disminuye. Por ende, los hogares que controlan más tierras de regadío y tienen acceso a la asistencia técnica y sin tener acceso al crédito, aprovechan al máximo este efecto multiplicador.

El conjunto de datos del PROGRESA fue utilizado para evaluar el impacto del PROCAMPO sobre la migración entre los hogares rurales. El PROCAMPO podría tener un impacto positivo o negativo sobre la migración. Si bien puede facilitar las restricciones de crédito y por ende aumentar la rentabilidad agrícola, o simplemente atar a los agricultores a la tierra para que reciban los beneficios, el PROCAMPO también puede servir como una fuente de financiamiento de la migración para uno o varios miembros de la familia. Gonzalez, Konig y Wodon (2002) constataron que el PROCAMPO tuvo un impacto negativo sobre la probabilidad tanto de la migración permanente como temporal.

Análisis comparativo directo del PROCAMPO y del PROGRESA

Es poco común efectuar una comparación directa entre dos programas de transferencia monetaria en un mismo país, por el simple hecho que pocos países tienen más de un tipo de programa de transferencia monetaria condicionada. Este es el caso de México donde la coexistencia de PROGRESA y PROCAMPO ofrece una oportunidad única para comparar la incidencia respectiva de dos programas de transferencia monetaria condicionada con diferentes requisitos de condicionalidad.

En primer lugar, para comparar el impacto de estos dos programas en términos de pobreza para una cantidad similar de beneficiarios y de recursos presupuestarios, se llevó a cabo un ejercicio de simulación empleando datos extraídos de la encuesta permanente sobre ingresos y gastos de hogares de México realizada en 1996 (Davis, Handa y Soto, 2001). De manera específica, el ejercicio postuló cual habría sido el impacto si PROCAMPO no hubiera existido durante la crisis de la devaluación en 1994–1995, la que agravó marcadamente la pobreza en México, y a la inversa, cual habría sido el impacto si PROGRESA hubiera existido durante la crisis. Si PROCAMPO no hubiera existido en 1996, el índice de pobreza a nivel nacional habría sido un 5 por ciento más alto y la brecha de pobreza al cuadrado un 5,7 por ciento mayor. Si en 1996 PROGRESA hubiera distribuido beneficios a sus beneficiarios de 1999, el índice de pobreza habría sido un 8 por ciento menor y la brecha de pobreza al cuadrado un 22,5 por ciento menor. Esto demuestra que el PROGRESA está

mucho mejor dirigido a los hogares más pobres que el PROCAMPO, lo que es lógico, ya que el PROCAMPO no pretende basar su focalización en criterios de pobreza.

En segundo lugar, Davis *et al.* (2002) han efectuado una comparación econométrica directa del PROCAMPO y del PROGRESA. Se trata de un estudio interesante en la medida en que aprovechó la existencia de hogares, en el conjunto de datos de evaluación del PROGRESA, que recibieron pagos del PROCAMPO. El estudio reveló que un programa de apoyo agrícola como el PROCAMPO tiene un impacto similar en el bienestar de los hogares al de un programa dirigido contra la pobreza como el PROGRESA. Ambos programas también están asociados con un gasto elevado en actividades productivas: el PROCAMPO en la producción agrícola y el PROGRESA en las actividades económicas no agrícolas. Los beneficiarios hombres, por ende, invierten una parte importante de las transferencias monetarias, yendo en contra de lo que se reporta y de lo que se piensa tradicionalmente.

Un estudio complementario efectuado por Ruiz *et al.* (2002), centrado en la seguridad alimentaria, revela que ambos programas fomentan el consumo total de alimentos y la ingesta calórica en proporciones similares. La seguridad alimentaria se ve mejorada a través de diferentes canales: mediante las compras en el caso del PROGRESA y mediante la inversión en la producción en el hogar en el caso del PROCAMPO (lo que se traduce ya sea en un aumento del ingreso monetario como resultado de las ventas, o directamente a través del consumo de cosechas producidas en el hogar). Los resultados también demuestran que ambos programas incrementan la diversidad nutricional.

RPS

Con la asistencia del IFPRI, se empleó un diseño experimental con grupos de control y de tratamiento escogidos en forma aleatoria para evaluar la fase piloto de la RPS. En este caso, 42 áreas censales ubicadas en seis municipalidades altamente marginales fueron distribuidas al azar entre grupos de control y de tratamiento de tamaño similar. Una encuesta previa por hogares compuesta por 1 700 observaciones se efectuó en agosto del 2000 antes de la intervención y una encuesta de seguimiento de los mismos hogares se hizo en octubre del 2001.

La intervención demostró haber tenido un impacto positivo significativo sobre el consumo total per capita del hogar, así como también sobre el consumo de alimentos en el hogar y sobre la proporción de consumo de alimentos en el gasto total. El nivel de consumo de alimentos en los grupos de control cayó en términos reales durante el período de referencia de la evaluación, mientras que

aumentó en los hogares en tratamiento, demostrando que la RPS efectivamente protegía la seguridad alimentaria de los beneficiarios durante este período. Asimismo, la variedad de los alimentos consumidos mejoró significativamente entre los beneficiarios, así como también su calidad.

Entre los hogares beneficiarios se constató una incidencia significativamente mayor en términos de la participación en los programas monetarios de salud para niños e infantes, así como también en una variedad de prácticas sanitarias, incluyendo controles y vacunas. Los niños pertenecientes a los hogares beneficiarios también presentaron un mayor nivel de asistencia escolar y continuación en los estudios. El programa demostró no tener ningún impacto negativo sobre el esfuerzo laboral de hombres y mujeres adultos como resultado de la recepción de transferencias (IFPRI, 2002).

PETI

El programa PETI fue evaluado en 1999, en tres estados, utilizando un diseño cuasi experimental. En cada estado se seleccionaron al azar 200 hogares elegibles de tres municipalidades de control y tres de tratamiento, para un total de 3 600 observaciones. Las comunidades de control y de tratamiento no fueron seleccionadas en forma aleatoria (ya que la evaluación se efectuó *ex post*). Las municipalidades de control eran elegibles para participar en el PETI, pero fueron descartadas ya sea debido a limitaciones presupuestarias o a un rechazo inicial de participar en el programa. Se recolectó una sola sección transversal de datos. El análisis reveló que en cada estado incluido en la evaluación, el programa PETI contribuyó a una presencia más extensa de los niños beneficiarios en la escuela, sin ningún impacto negativo para los niños no participantes. Sin embargo, los resultados demuestran que si bien el programa PETI disminuyó significativamente la probabilidad de que los niños trabajaran, tiene menos éxito en disminuir la incidencia de largas jornadas de trabajo (>10 horas). Lo que es peor, la probabilidad que los niños no participantes tengan largas jornadas de trabajo aumenta en términos reales, lo que sugiere que estos niños se especializan aún más en el trabajo infantil. Finalmente, se desprende de los resultados que los niños participantes tenían una menor probabilidad de desempeñarse en un trabajo riesgoso (Yap, Sedlacek y Orazem, 2002; Banco Mundial, 2001a).

IMPLEMENTACIÓN E IMPACTO: PAUTAS PARA FUTURAS INVESTIGACIONES

En esta sección se presentan varios temas relacionados con el impacto e implementación de los programas, en los cuales se justifica un análisis y una

investigación posteriores. En términos de programas de transferencia monetaria condicionada, la investigación se ha concentrado en el impacto cuantitativo. Dada la enorme cantidad de datos recopilados por estos programas, mucho aún queda por hacer en términos de análisis de impacto cuantitativo y de costo-beneficio. Esto se aplica particularmente en lo que se refiere a la relación entre las transferencias monetarias condicionadas y la inversión productiva, y en cuanto a reorientar el estudio del análisis de impacto promedio hacia el análisis del tipo de hogares, y del contexto en los que estos programas tienen un mayor impacto. Otras posibles áreas de investigación tienen que ver principalmente con el análisis cualitativo o institucional y tienen importantes repercusiones para el diseño y la implementación. Estos temas van desde la decisión crítica entre la centralización, la descentralización y la administración participativa; la compatibilidad entre los objetivos de una red de protección social y los de la acumulación de capital; cuando deberían “egresar” los hogares beneficiarios de los programas de transferencia tecnológica o monetaria; el debate entre las intervenciones motivadas por la oferta y la demanda; el impacto sobre el capital social y la organización de la comunidad; y la economía política de estos programas.

¿Cuáles son las decisiones críticas entre la centralización, descentralización y la administración participativa?

El programa PROGRESA es altamente centralizado, y todas las decisiones sobre focalización y selección se toman en la sede central de Ciudad de México. Las transferencias se hacen directamente a los beneficiarios de los hogares, evitando a todos los intermediarios locales. Esta era una elección lógica dada la historia de los programas sociales en México, que se ha caracterizado por la corrupción, la falta de transparencia y la manipulación política, particularmente a nivel local. Por ley, *Bolsa Escola* y los otros programas brasileños tienen una administración descentralizada y son ejecutados por las municipalidades dentro del marco de un conjunto de reglas generales comunes y de un financiamiento federal. Tanto *Bolsa Escola* como PROGRESA otorgan poco espacio a los agentes de la comunidad civil para participar en el diseño o la administración del programa. Por otro lado, el programa *Cartão Alimentação* en Brasil otorga un papel importante a las autoridades locales y a la sociedad civil en la focalización y administración del programa, al igual que la intervención en especie del PRAF-II. En este programa, los miembros de la comunidad conforman Equipos locales de Mejora Continua en los centros de salud y Asociaciones de Apoderados en las escuelas primarias. Están a cargo de establecer declaraciones de misión y desarrollo del programa, materializarlas

en planes estratégicos y anuales y presentar presupuestos para los proyectos que quieren llevar a cabo cada año.

Si bien la participación y la toma de decisiones a nivel popular a menudo se consideran como el mecanismo ideal, una participación local absoluta no es siempre lo mejor. La falta de democracia puede permitir a las elites locales sacar beneficios; las creencias culturales locales pueden entrar en conflicto con una política social progresista; e incluso dentro del marco de estructuras democráticas, pueden existir políticas excluyentes como el machismo o el racismo contra una minoría. Este aspecto ha sido tomado en cuenta en el orden institucional empleado para fomentar la participación local en el programa *Fome Zero*. Además, la descentralización de la administración deja más abierta la posibilidad que exista una implementación desigual entre las unidades de aplicación, como se descubrió recientemente en el programa PETI (Presidencia da Republica, 2002). Nuevamente, el problema consiste en encontrar el equilibrio apropiado entre el gobierno, la iniciativa a nivel local y el control y entre los diferentes niveles de gobierno.

Un debate similar gira en torno al diseño y la implementación de los fondos de inversión social. Por ejemplo, diferentes opciones de posibles intervenciones otorgan un mayor margen de elección y tal vez una mejor coincidencia entre las preferencias de la comunidad y las inversiones. La desventaja es que las preferencias de la comunidad pueden no corresponder a las prioridades nacionales y, dependiendo de la comunidad, pueden estar propensas a apropiarse de lo mejor del programa para su propio beneficio. En segundo lugar, las preferencias de la comunidad pueden resultar impracticables en términos financieros o técnicos. En tercer lugar, los objetivos nacionales expresados en indicadores de éxito y las preferencias de la comunidad pueden divergir. Por ejemplo, una comunidad puede darle una alta prioridad a mejorar las características físicas de una escuela existente, sin afectar necesariamente la tasa de matrícula, la cual puede ser la medida nacional de éxito (Rawlings, Sherburne-Benz y Van Domelen, 2001).

¿Cuáles son las ventajas y desventajas de la centralización, descentralización y el proceso participativo en términos de transparencia, eficiencia, igualdad y financiamiento? Países con una historia política e institucional como México y Brasil enfrentan un verdadero desafío para asegurar la transparencia y la ausencia de manipulación política y, al mismo tiempo, aprovechar una posible contribución a escala local. La pertinencia de la centralización en relación con la descentralización parece depender de factores tales como la estructura administrativa, el legado de la corrupción y la transparencia pública, el legado de la utilización política de los programas sociales, y la naturaleza del programa

específico. Por lo tanto, la decisión de elegir un sistema u otro es empírica, dependiendo de las particularidades de cada país. Se necesita llevar a cabo investigaciones que comparen las experiencias a través de los países para descubrir cuales son los mecanismos que mejor funcionan.

¿Son compatibles las funciones de las redes de protección social y las de acumulación de capital humano?

La compatibilidad entre las funciones de las redes sociales y las de la acumulación de capital (ampliamente definida) está abierta al debate. Esta compatibilidad tiene dos dimensiones. Primero, existe una contradicción básica entre las funciones a corto plazo de las redes de protección social y las del capital humano; un programa no puede ser la “mejor” solución posible para ambas.¹⁵ Las redes de protección social están destinadas a proporcionar apoyo a corto plazo a hogares vulnerables en tiempos de crisis personales o más generales. Aunque se trata de programas permanentes, los hogares solo reciben beneficios por un período de tiempo corto y específico. El desarrollo de capital humano, por definición, abarca un largo plazo, e idealmente cubre a más de una generación. Este desarrollo de capital humano puede considerarse como parte de una red de protección social a largo plazo o como un seguro social que protege a los hogares afectados por una vulnerabilidad crónica. Pero, en cualquier caso, la naturaleza de corto y largo plazo de estos programas se contradice especialmente en lo que se refiere a las reglas de salida del programa.

Básicamente, el problema que se plantea es si los hogares deben ser excluidos del programa cuando dejan de ser pobres, en términos de condición de bienestar actual (medido generalmente por el ingreso o consumo), o, en cambio, cuando hayan cumplido los objetivos de construcción de capital humano (por ejemplo que los niños terminen la escuela), cualquiera sea su situación de bienestar. La mayoría de los programas aporta beneficios por un período de tiempo específico, por ejemplo tres años, plazo después del cual puede o no puede restringirse la participación. Esta respuesta pragmática, por supuesto, esquiva el dilema, ya que una familia puede seguir siendo pobre y ciertamente

¹⁵ Esto también puede observarse desde la perspectiva de la asistencia social versus las funciones del seguro social de una red de protección social. La función de la asistencia busca aliviar la necesidad a corto plazo, sin importar el impacto a largo plazo sobre el capital social, humano o físico y por ende sobre el desarrollo. En contraste, la función del seguro está diseñada para tener un impacto a largo plazo y está destinada a proteger a la gente de los riesgos de la pobreza y de la seguridad alimentaria asociados con problemas en el ingreso.

no desarrollará suficiente capital humano al cabo de tres años. Finalmente, estas consideraciones ponen en duda la sustentabilidad de los impactos del programa y los cambios de comportamiento en los individuos después que éste termina, así como sobre la manera de maximizar el impacto a largo plazo del programa, a la luz de las restricciones de costo. Una posible solución, empleada en Brasil, es una fórmula que combina el plazo fijo limitado del PETI con un programa complementario, PRONAGER, cuyo principal objetivo es apoyar las oportunidades que generan ingreso para el hogar.

Además, la medición de la pobreza en estas circunstancias es problemática, ya que el ingreso y el consumo son difíciles de medir con precisión, son datos costosos de recopilar y propician el engaño. Un cierto nivel de error es aceptable al analizar los promedios de una encuesta de hogares, pero es inaceptable al decidir la inclusión en un programa de bienestar. En términos conceptuales, utilizar un criterio de construcción de capital humano puede ser más fácil y satisfactorio, pero las pérdidas pueden volverse un problema, y, como las familias pueden quedarse más tiempo, podría ser más costoso. Puesto que varios programas llegan a su fin y entran a una segunda etapa de implementación, sería muy ilustrativo realizar una comparación de las experiencias de cierre de programas a través de los países.

¿Son compatibles las funciones de la red de protección social y las de acumulación de capital “productivo”?

La mayoría de los programas de transferencia monetaria condicionada están asociados a la acumulación de capital humano tanto en la mente como en el cuerpo, a través de la educación, la salud y la alimentación. Este tipo de capital productivo demora años – a veces una generación – en crearse. La relación entre los programas de transferencia monetaria condicionada y la acumulación de capital productivo para el aquí y el ahora suscita algunas preocupaciones, ya que se trata de un capital, como tierras o bienes no agrícolas, que lleva a un aumento del ingreso en el corto plazo. ¿Pueden y deberían coexistir dentro del mismo programa los objetivos de consumo y aquellos objetivos de acumulación de capital? En el debate llevado a cabo en Nicaragua en materia de políticas, se argumenta que esta es la única manera de lograr que las actuales transferencias pueden hacerse sostenibles. Por una parte, se espera que los niños estén mejor preparados para el mercado laboral cuando sean mayores, y por otra parte, la inversión productiva de la transferencia permitirá a la familia mantener el impacto de las transferencias monetarias que no pueden continuar de forma indefinida.

Los resultados de una reciente investigación (Davis *et al.*, 2002 y una reseña incluida en Peppiatt, Mitchell y Holzmann, 2001) demuestran que incluso en el caso de la extrema pobreza, la gente que recibe las transferencias del PROGRESA y/o PROCAMPO pueden gastar una parte de éstas últimas en actividades de empleo autónomo. Esta es un área que amerita un trabajo analítico posterior, así como también una conceptualización del diseño, para determinar la manera en que se utilizan en la actualidad las transferencias con fines de inversión y la manera en que el efecto productivo de estas transferencias puede maximizarse en distintos contextos. Tal investigación sería de particular interés para el debate actual sobre las transferencias monetarias en Brasil, donde el nuevo programa *Fome Zero* restringe el gasto de la transferencia a los alimentos, impidiendo, por lo tanto, una inversión directa.

El debate entre las intervenciones motivadas por la oferta y las motivadas por la demanda

Un debate común en los países que implementan programas de transferencia monetaria condicionada se centra en el otorgamiento excesivo de incentivos para aumentar la demanda de servicios públicos por parte de los hogares (como la educación) o de una mayor (y mejor) oferta de servicios públicos como herramienta para promover una mayor participación. Si bien la mayoría de los programas de transferencia monetaria condicionada se basa en el incentivo directo a la demanda a través del dinero en efectivo, todos reconocen la importancia de este último. Pero poco sirve aumentar la asistencia escolar si la calidad es mediocre. De hecho, la oferta y la calidad de la oferta sufren a menudo del énfasis otorgado a la demanda.

Parte del problema se origina en el hecho que la oferta y la demanda son controladas con frecuencia por distintos ministerios, lo que se traduce en problemas de coordinación y de competencia en las esferas de influencia. En algunos programas, el financiamiento proviene de los recursos asignados a las instituciones para cada beneficiario; en algunos casos, como el bono de salud de la RPS, la familia escoge al proveedor de salud. La evaluación del PRAF-II es la única que analiza específicamente el tema de la intervención desde el punto de vista de la demanda y lo compara con el punto de vista de la oferta en el diseño del experimento aleatorio. Otra forma de abordar este tema es a partir de la sinergia entre los diferentes componentes de un programa, tales como la salud y la educación. Este es un tema que amerita atención desde una perspectiva tanto institucional como de comportamiento.

¿Cuál es el impacto en el capital social?

Dadas las características de los beneficiarios de estos programas (la mayoría pobres, pequeños productores, a menudo indígenas), es de extrema relevancia analizar el impacto en el capital social. En varios programas, el fomento de la formación de capital social es una parte explícita del diseño de la intervención. Pero, ¿funciona? ¿Las intervenciones – ninguna de las cuales involucra a instituciones políticas, sociales o culturales preexistentes de la comunidad – fomentan o reducen el capital social?

La participación social puede ser desde insignificante hasta constituir una exigencia para la obtención de beneficios. Pero en la mayoría de los casos, los programas focalizados de transferencias condicionadas no han logrado fomentar la participación local y el capital social, y en algunos lugares, han sido contraproducentes. Por ejemplo, el PROGRESA, que se focaliza en hogares individuales, ha creado algunos conflictos sociales en las comunidades. Los hogares rara vez comprenden, y a menudo no pueden discernir, por qué se incluyen a algunos hogares y a otros no. Esta diferenciación puede producir resentimiento y celos. Tal separación entre los beneficiarios es particularmente resentida en las comunidades indígenas más tradicionales, las que tienen una fuerte tradición comunitaria. En algunos casos, se ha debilitado el capital social: donde antes una comunidad completa participaba en obras públicas, ahora solo lo hacen los hogares beneficiados por el PROGRESA. Esta división puede socavar el tejido social de una comunidad rural. ¿Cuál es el impacto global de estos diferentes programas de transferencia monetaria condicionada sobre el capital social y las relaciones sociales de una comunidad?

¿Cuáles son las consideraciones de economía política en una reforma de política rural?

La economía política de una política de desarrollo rural constituye un área de investigación muy interesante. La viabilidad política, o la economía política de la formulación de políticas, tiene importantes consecuencias para la factibilidad, el diseño y la implementación de los programas de transferencia monetaria. Por lo general, la sustitución de subsidios universales por transferencias focalizadas implica un trabajo político de convencimiento difícil de llevar a cabo en la mayoría de los países. El financiamiento de estos programas nuevos, particularmente bajo la mirada celosa de los ministerios tradicionales de salud y de educación, constituye un enorme desafío. En varios países, las transferencias monetarias condicionadas han sido blanco de crecientes ataques. Las críticas van desde lo político a lo institucional, y sin un grupo organizado que represente a los beneficiarios, el futuro de estos programas

se ve amenazado. ¿Las realidades políticas obligaron a hacer cambios en los diseños de estos programas?, y si así fuera, ¿Estos cambios han afectado negativamente el impacto de la intervención? ¿Cuál ha sido el impacto de las consideraciones políticas sobre el funcionamiento de estos programas? Por ejemplo, a raíz de las restricciones políticas, el PROCAMPO debía cubrir tanto la agricultura de subsistencia como la agricultura modernizada y exigía a los beneficiarios que cultivaran algo (aunque no fuera rentable) en sus tierras. Por lo tanto, el PROCAMPO tiene algún impacto en la pobreza, pero no es un programa óptimo para combatirla, y tiene algún impacto compensatorio, pero no es un programa óptimo de compensación del TLCAN. Puede resultar beneficioso, para el diseño e implementación de actuales y futuros programas, dejar en claro las conexiones entre el diseño, la economía política y el impacto, así como describir el debate político y la génesis subyacentes a cada uno de estos programas. Algunos estudios han sido realizados en ese sentido, como la génesis del desarrollo del PROGRESA de Scott (2003), un trabajo próximo a publicar sobre el PROGRESA escrito por Santiago Levy y Evelyne Rodriguez, la génesis del *Bolsa Escola* de Aguiar y Araujo (2002) y la interpretación de los desafíos políticos y fiscales que enfrenta el programa RPS en Nicaragua de Arcia (2002).

¿Cuál ha sido el papel y el impacto de las consideraciones de género?

Una característica sobresaliente de los programas de transferencia monetaria condicionada es que las transferencias son canalizadas hacia las mujeres. Como se mencionó en la introducción, las publicaciones recientes demuestran que, al recibir dinero, las mujeres le dan por lo general un mejor uso que los hombres. Si bien esta opinión convencional constituye una justificación lógica para tal disposición, no está del todo claro si todos los impactos positivos descritos en las evaluaciones presentadas anteriormente son determinados por el género del beneficiario o por la condicionalidad. Por ende, el diseño de las intervenciones ha hecho mucho más difícil separar analíticamente el efecto del género de la condicionalidad, porque muy pocos son los hombres que reciben las transferencias, y los que las reciben pueden ser fundamentalmente diferentes al conjunto de hombres (por ejemplo, pueden ser viudos). Una comparación entre los beneficiarios masculinos y femeninos del PROCAMPO con las mujeres beneficiarias del PROGRESA muestra que la condicionalidad puede ser tan o incluso más importante que el género. Esta es un área de investigación muy prometedora.

Una segunda línea de investigación se relaciona con la observación del cambio en las relaciones de poder dentro del hogar, así como también dentro

de las comunidades, provocado por la canalización de las transferencias hacia las mujeres. Tal análisis fue efectuado en la evaluación del PROGRESA (véase Adato *et al.*, 2000, entre otros), pero este tema necesita urgentemente un análisis comparativo entre los países.

Estos tipos de análisis son importantes porque diferentes objetivos de género pueden exigir diferentes mecanismos de intervención. Por ejemplo, si las transferencias son condicionadas, y si el objetivo principal es reducir la pobreza, entonces al parecer poco importa el destinatario de la transferencia. Si las transferencias no son condicionadas, entonces la evidencia escrita aconseja dárselas a las mujeres. Si además el objetivo es maximizar el potencial de la transferencia como generador de ingresos para el hogar, entonces el dinero debería ser entregado a quien controle los bienes dentro del hogar. Si el objetivo es favorecer la autonomía de las mujeres, entonces la transferencia debería ser obviamente canalizada hacia ellas. Pero si el objetivo es en realidad cambiar la posición de la mujer dentro del hogar en un sentido más estructural, tal vez las mujeres también deberían tener acceso a los bienes productivos (además de su fuerza laboral).

Múltiples posibilidades de análisis empírico

Finalmente, la riqueza de los datos arrojados por las evaluaciones de los programas de transferencia monetaria condicionada constituye una fuente casi inagotable de análisis empíricos relevantes para la formulación de políticas. Los datos de la evaluación del PROGRESA han sido estudiados desde muchos ángulos, en términos de análisis de impacto cuantitativo y cualitativo, de diseño de evaluación, de simulación de cambios en el diseño del programa, de focalización y de relación costo-eficiencia. Muchos aspectos de los mismos temas pueden ser investigados con los nuevos programas, varios de los cuales son bastante liberales en sus políticas de acceso a los datos. Sin embargo, si bien estamos comenzando a aprender bastante sobre el impacto *promedio* en toda la población que vive en la pobreza y la extrema pobreza, nuestros conocimientos son aún insuficientes para determinar si los que más se benefician son algunos hogares específicos y en que circunstancias. Como se mencionó a menudo con anterioridad, en esta etapa, un análisis comparativo de todos los programas sería bastante revelador para evaluar la influencia de las diferencias de diseño y de contexto de cada país en el impacto provocado.

BIBLIOGRAFÍA

- Adato, M.** 2000. *The impact of PROGRESA on community social relationships*. Septiembre. Washington, DC, IFPRI.
- Adato, M., de la Brière, B., Mindek, D. y Quisumbing, A.** 2000. *Final report: The impact of PROGRESA on women's status and intrahousehold relations*. Julio. Washington, DC, IFPRI.
- Aguiar, M. y Araujo, C.** 2002. *Bolsa-Escola. Education to confront poverty*. Brasília, UNESCO Brazil Publications.
- Arcia, G.** 1999. *Proyecto de la red de protección social. Focalización de la fase piloto*. Washington, DC, Banco Interamericano del Desarrollo (BID), Mayo. (Informe de asesoría)
- Arcia, G.** 2002. *Impacto fiscal de la red de protección social – requerimientos y perspectivas financieras para su expansión*. Managua, Gobierno de Nicaragua, Junio. (Informe de asesoría)
- Baker, J.** 2000. *Evaluating the impact of development projects on poverty: a handbook for practitioners*. Washington, DC, Directions in Development, Banco Mundial (también disponible en <http://www.worldbank.org/poverty/library/impact.htm>).
- Banco Mundial.** 2000. *Nicaragua agricultural technology project. Project appraisal document*. Washington, DC, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Banco Mundial.** 2001a. *Eradicating child labor in Brazil*. Informe No. 21858-BR, Washington, DC.
- Banco Mundial.** 2001b. *Brazil: An assessment of the Bolsa Escola programs*. Informe No. 20208-BR, Washington, DC.
- Behrman, J. y Todd, P.** 1999. *Randomness in the experimental samples of PROGRESA (Education, Health, and Nutrition Programme)*. Marzo. Washington, DC, IFPRI (disponible en <http://www.ifpri.org/themes/progresamethodology.htm>).
- Behrman, J., Sengupta, P. y Todd, P.** 2001. *Progressing through PROGRESA: An impact assessment of a school subsidy experiment*. Abril. Washington, DC, Universidad de Pennsylvania y IFPRI (disponible en <http://www.ifpri.org/themes/progresameducation.htm>).
- BID (Banco Interamericano del Desarrollo).** 2001. *Family Allowance Program – Phase II*. Washington, DC.
- Bolsa Alimentação.** 2003. Webpage, Enero (http://portal.saude.gov.br/alimentacao/bolsa_alimentacao/index.cfm).
- Bolsa Escola.** 2002. *Bolsa Escola Federal. The first year*. Informe de actividades, 2001 (disponible en <http://www.mec.gov.br/bolsaescola/estrut/serv/resultado/default.asp>).

- Coady, D., Grosh, M. y Hoddinott, J.** 2002. *Targeting outcomes redux*. FCND Documentos de debate No. 44. Washington, DC, IFPRI.
- Colegio de Ingenieros Agrónomos de México.** 2001. *Estudio sobre la observancia de las normas de operación de PROCAMPO, los beneficios económicos y sociales y su costo efectividad*. México, DF, CIAM.
- Davis, B., Handa, S. y Soto, H.** 2001. *Crisis, poverty, and long-term development: Examining the Mexican case*. FAO, BID y PROGRESA, Agosto. (mimeo)
- Davis, B., Handa, S., Ruiz, M., Stampini, M. y Winters, P.** 2002. *Conditionality and the impact of program design on household welfare: Comparing two diverse cash transfer programs in rural Mexico*. ESA-FAO Documento de Trabajo Serie No. 7 (disponible en <http://www.fao.org/es/ESA/work-e.htm>).
- de Janvry, A. y Sadoulet, E.** 2002. *Targeting and calibrating educational grants: Focus on poverty or on non-enrollment risk?* Berkeley, Universidad de California en Berkeley (mimeo, disponible en <http://are.Berkeley.EDU/~sadoulet/>).
- Dubois, P., de Janvry, A. y Sadoulet, E.** 2002. *Effect on school enrolment and performance of a conditional transfers program in Mexico*. (mimeo, disponible en <http://www.toulouse.inra.fr/centre/esr/CV/dubois/dubois.htm>).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).** 2001. *Acuerdo para la ejecución del proyecto evaluación de Alianza para el Campo entre el Gobierno de Mexico y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)*. Evaluación de la FAO de Alianza para el Campo, UTF/050/MEX/050. Roma.
- Fome Zero.** 2003. Website (<http://www.fomezero.gov.br/>).
- Fox, V.** 2002. *Informe de gobierno, 2002*. Septiembre (disponible en <http://informe.presidencia.gob.mx/Informes/2002Fox2/website/cfm/index.cfm>).
- Gobierno de Nicaragua.** 2001. *Estrategia reforzada de crecimiento económico y reducción de pobreza*. Julio (disponible en <http://www.setec.gob.ni>).
- Gonzalez, A. y Davis, B.** 2002. *Diseño quasi experimental de evaluación de impactos*. Evaluación de la FAO de Alianza para el Campo, UTF/050/MEX/050. Roma, FAO.
- Gonzalez, A., Konig, G. y Wodon, Q.** 2002. *Do cash transfers to farmers reduce migration? PROCAMPO in Mexico*. Washington, DC, Banco Mundial, Julio. (mimeo)
- Gutiérrez, J., Bertozzi, S. y Gertler, P.** 2002. *Evaluación de la identificación de familias beneficiarias en el medio urbano*. Report of the Evaluación de Resultados de Impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Ciudad de México, Instituto Nacional de Salud Pública y CIDE.

- Haddad, L., Hoddinott, J. y Alderman, H., eds.** 1997. *Intrahousehold resource allocation in developing countries*. Baltimore, Johns Hopkins University Press para el IFPRI.
- Handa, S., Huerta, M., Perez, R. y Straffon, B.** 2001. *Poverty, inequality, and spillover in Mexico's education, health, and nutrition program*. FCND Documento de debate No. 101. Washington, DC, IFPRI.
- Heckman, J., Ichimura, H. y Todd, P.** 1997. Matching as an econometric evaluation estimator: Evidence from evaluating a job training programme. *Review of Econ. Studies*, 64: 605–654.
- Heckman, J., Ichimura, H. y Todd, P.** 1998. Matching as an econometric evaluation estimator. *Review of Econ. Studies*, 65: 261–294.
- Heckman, J., Lalonde, R. y Smith, J.** 1999. The economics and econometrics of active labor market programs. En A. Ashenfelter & D. Card, eds. *Handbook of Labor Economics*. Volumen 3. Amsterdam, Elsevier Science.
- IFPRI (Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias).** 2001a. *PRAF: The Family Allowance Program*. Washington, DC, Septiembre (disponible en <http://www.ifpri.org/themes/praf.htm>).
- IFPRI.** 2001b. *Final Report. Consultancy to support the design and evaluation of Bolsa Alimentação*. Washington, DC, Septiembre.
- IFPRI.** 2002. *Informe final. Sistema de evaluación de la fase piloto de la red de protección social de Nicaragua: Evaluación del impacto*. Washington, DC, Julio.
- Ilahi, N., Sedlacek, G. y Gustafsson-Wright, E.** 2000. *Targeted conditional transfer programs in Latin America: An early survey*. Documento preparado para el *Regional Study on Economic Insecurity*. Washington, DC, Oficina del Economista en Jefe, América Latina y el Caribe, Banco Mundial.
- Jalan, J. y Ravallion, M.** 1999. *Income gains to the poor from workfare: Estimates for Argentina's Trabajar program*. Washington, DC, Banco Mundial. (mimeo)
- Mesoamerica Nutrition Program Targeting Study Group (MNPTSG).** 2001. Targeting performance of three large-scale, nutrition-oriented, social programs in Central America and Mexico. *Food and Nutrition Bulletin*, 23: 162–174 .
- Newman, J., Rawlings, L. y Gertler, P.** 1994. Using randomized control designs in evaluating social sector programs in developing countries. *The World Bank Research Observer*, 9(2): 181–201, Julio.
- Parker, S. y Scott, J.** 2001. *Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) a partir de: Indicadores de seguimiento, evaluación y gestión 1998–2001. Encuestas de evaluación 2000*. Ciudad de México, CIDE, Octubre.

- Peppiatt, D., Mitchell, J. y Holzmann, P.** 2001. *Cash transfers in emergencies: evaluating benefits and assessing risks*. Humanitarian Practice Network Paper No. 35. Londres, ODI.
- Presidencia da Republica, Gobierno de Brasil.** 2002. *Programa de Erradicacao do Trabalho Infantil – PETI: Resultado consolidado nacional*. Brasilia, Septiembre (disponible en <http://www.presidencia.gov.br/cgu/ProgErrad.PDF>).
- Presidencia da Republica, Gobierno de Brasil.** 2003. *Decreto No. 4 675, de Abril de 2003*. Brasilia, Abril (disponible en http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4675.htm).
- PROGRESA.** 1998. *Metodología para la identificación de los hogares beneficiarios del PROGRESA*. Ciudad de México (disponible en http://www.progesa.gob.mx/e_oportunidades/evaluacion_impacto/IFPRI/IDEAPE01.PDF).
- Ravallion, M.** 1999. *The mystery of the vanishing benefits: Ms. Speedy Analyst's introduction to evaluation*. Policy Research Working Paper No. 2153. Washington, DC, Grupo de Investigación de Desarrollo Económico, Banco Mundial (disponible en <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2153/wps2153.pdf>).
- Ravallion, M.** 2002. *Target transfers in poor countries: Revisiting the trade-offs and policy options*. Washington, DC, Banco Mundial. (mimeo)
- Rawlings, L. y Rubio, G.** 2003. *Evaluating the impact of conditional cash transfer programs: Lessons from Latin America*. Mayo. (Dossier preliminar)
- Rawlings, L., Sherburne-Benz, L. y Van Domelen, J.** 2001. *Letting communities take the lead: A cross-country evaluation of social fund performance*. Washington, DC, Banco Mundial, Septiembre.
- Raymond, M. y Sadoulet, E.** 2002. *Educational grants: Closing the gap in schooling attainment between poor and non-poor*. University of California at Berkeley. (mimeo, disponible en <http://are.Berkeley.EDU/~sadoulet/>.)
- Ruiz, M., Stampini, M., Davis, B., Winters, P. y Handa, S.** 2002. *More calories or food diversity: The impact of PROGRESA and PROCAMPO on food security in rural Mexico*. ESA-FAO Documento de Trabajo Serie No. 6 (disponible en <http://www.fao.org/es/ESA/work-e.htm>).
- Sadoulet, E., de Janvry, A. y Davis, B.** 2001. Cash transfer programs with income multipliers: PROCAMPO in Mexico. *World Dev.*, 29(6): 1043–1056.
- SAGAR (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural).** 1998. PROCAMPO, 1994–1998. *Claridades Agropecuarias*, 64: 1–40, Diciembre.
- Scott, J.** 2003. *PROGRESA: Contexto y relevancia*. Roma, FAO, Enero. (mimeo)

- Skoufias, E., Davis, B. y de la Vega, S.** 2001. Targeting the poor in Mexico: An evaluation of the selection of households into PROGRESA. *World Dev.*, 29(10): 1769–1784.
- Skoufias, E. y McClafferty, B.** 2001. *Is PROGRESA working? Summary of the results of an evaluation by IFPRI.* FCND Documento de debate No. 118. Washington, DC, IFPRI.
- Skoufias, E. y Coady, D.** 2002. *Are the welfare losses from imperfect targeting important?* FCND Documento de debate No. 125. Washington, DC, IFPRI.
- Tabor, S.** 2002. *Direct cash transfers.* Social Safety Net Primer Series. Washington, DC, Instituto del Banco Mundial.
- Thomas, D.** 1990. Intra-household resource allocation. An inferential approach. *Journal of Hum. Res.*, XXV(4): 635–664.
- Yap, Y., Sedlacek, G. y Orazem, P.** 2002. *Limiting child labor through behavior-based income transfers: An experimental evaluation of the PETI program in rural Brazil.* Junio. (mimeo)

Capítulo 4

Espacio rural y dimensión territorial del desarrollo en los países del MERCOSUR

Jose Graziano da Silva

INTRODUCCIÓN¹

A principios de los años sesenta, inspirados por las ideas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), surgieron diversos intentos por lograr la integración de los países de América Latina. El primero de ellos fue la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en 1960, cuyo objetivo era establecer una zona de libre comercio mediante la rápida eliminación de las barreras comerciales y de los aranceles entre los países de la región. Los problemas enfrentados en la etapa de negociaciones, a raíz de las diferencias entre los países signatarios, llevaron, en agosto de 1980, a la formación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), cuyo propósito era formar un mercado común latinoamericano en una forma gradual y progresiva. Dentro de la ALADI, se creó el MERCOSUR (el Mercado Común del Sur), como uno de los subgrupos de la región.

Las conversaciones iniciales sobre la creación del MERCOSUR se desarrollaron durante la primera mitad de los años ochenta entre Brasil y Argentina. Ambos países formalizaron varios compromisos que culminaron con el Tratado de Asunción, que también fue suscrito por Paraguay y Uruguay el 26 de marzo de 1991. En la segunda mitad de los años noventa, Bolivia y Chile empezaron las negociaciones para hacer posible su ingreso al bloque, un esfuerzo que dio por resultado lo que se denominó el MERCOSUR ampliado; sin embargo, este aún no se ha implementado totalmente.²

¹ El autor es Ministro del Ministerio Especial de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre en Brasil. Expresa sus agradecimientos a Maria Grazia Quieti, Benjamin Davis y Marcello Carmagnani por sus detallados comentarios. Los errores y omisiones son responsabilidad del autor.

² En el caso de Chile, esto se debe a que sus aranceles externos son en general más bajos que los que se aplican en el MERCOSUR. En el caso de Bolivia, sus compromisos con el Bloque Andino – otro subgrupo regional de ALADI – han complicado sus negociaciones para incorporarse al MERCOSUR.

La primera etapa del proceso de integración entre los actuales miembros del MERCOSUR fue la creación de una zona de libre comercio, cuyo propósito era eliminar los aranceles entre los países miembros a más tardar a fines de los noventa.³ La segunda etapa era establecer un proceso de unión aduanera que dispusiera un arancel externo común para los terceros países no miembros. Sin embargo, sobre la base de los problemas que se enfrentaron, se elaboraron listas de excepciones respecto del arancel externo común para los productos considerados “vulnerables”. Estas deberían regir hasta enero de 2006, fecha en que el mercado común entre los signatarios originales del Tratado de Asunción (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) deberá estar plenamente establecido. Con el fin de lograr este objetivo, sin embargo, será necesario armonizar primero las políticas macroeconómicas y sectoriales, en particular la legislación fiscal y laboral (Montoya, 1998).

De acuerdo con Zylbersteyn y Jank (1998), el objetivo más importante del MERCOSUR era promover una economía regional más globalizada y competitiva, para lo cual se debía motivar a los países miembros a reorganizar sus economías después de años de políticas proteccionistas. Algunos de los efectos directos de los ajustes económicos realizados en respuesta al Tratado de Asunción fueron un importante impacto en la producción brasileña de trigo, y algunos efectos regionales en maíz, arroz, carne de vacuno, leche, cebollas, patatas y vino. En Argentina, los sectores afectados fueron: azúcar, tabaco, madera, aves de corral y porcinos. La ventaja de Brasil estaba en los productos con valor agregado, en tanto que Argentina tenía ventajas en productos básicos.

En los últimos años, el MERCOSUR virtualmente se paralizó debido a las graves crisis que afectaron a las mayores economías del bloque. Las crisis fueron resultado de las políticas de cambio rígidas adoptadas conforme a los planes de estabilización implementados por esos gobiernos. Entre estos se encontraba el Plan Cavallo de 1991 en Argentina, que estableció la paridad cambiaria entre el peso y el dólar, y el Plan Real de 1994 en Brasil, que estableció un sistema de bandas de cambio. La devaluación introducida por Brasil a comienzos de 1999 y por Argentina a fines del 2000 (que permitió a sus respectivas monedas fluctuar frente al dólar), si bien tenía el propósito de lograr una mayor convergencia macroeconómica en el largo plazo, introdujo complicaciones nuevas e impredecibles en el difícil proceso de allanar el camino hacia un mercado común. La devaluación de la moneda brasileña invirtió radicalmente las ventajas comparativas obtenidas por Argentina – no sólo en el caso de los productos manufacturados, sino también de algunos de los principales productos agrícolas básicos – durante el tiempo en que estuvo vigente la paridad cambiaria entre su

³ Véase resumen sobre esa etapa en Chaloult y Hillcoat (1997).

moneda y el dólar de Estados Unidos. Las exportaciones destinadas a Brasil comprendían la mayor parte de los productos argentinos durante el tiempo en que estuvo vigente en ambos países el sistema de tasas de cambio fijas o flotantes controladas. Por consiguiente, la devaluación del Real jugó un papel decisivo en la profundización de la crisis del tipo de cambio en Argentina entre 1999 y 2001, lo que contribuyó a la grave crisis social y política en que se encuentra sumido actualmente el país. La crisis argentina está infectando en la actualidad a las economías de los demás países del MERCOSUR, por lo que la expansión del comercio en la región es el tema de mayor importancia para el bloque. Además, dado que no se vislumbra una solución posible para la crisis, es extremadamente difícil hacer predicciones sobre el futuro del MERCOSUR.

El presente estudio intenta ofrecer una visión equilibrada de las recientes transformaciones que se están desarrollando en los ámbitos rurales de los países del MERCOSUR, y señalar algunas posibles rutas hacia una forma de desarrollo que asigne mayor importancia a la dimensión territorial, con el fin de superar las divisiones tradicionales entre los temas agrícolas/no agrícolas y rurales/urbanas. Este capítulo consta de cinco secciones. Luego de la introducción, la segunda sección se centra en la definición de los conceptos de espacio rural y urbano y en la perspectiva espacial en el desarrollo rural. También trata la importancia de que las instituciones promuevan la participación local y de que se aborden, a la vez, la complejidad y las dificultades de la participación local y de la descentralización. La tercera sección presenta una breve descripción de las actividades económicas rurales (agrícolas y no agrícolas) en los países del MERCOSUR. La cuarta sección revisa las experiencias en materia de descentralización y aborda la descentralización fiscal, en particular en lo relativo al traspaso de fondos federales. La última sección presenta algunas consideraciones finales y áreas de investigación futura.

DEFINICIÓN DE LOS CONCEPTOS RURAL Y URBANO

Desafortunadamente, aún hay mucha confusión en el uso de los términos “agrícola” y “rural”, los que con frecuencia se consideran sinónimos en la literatura latinoamericana.⁴ En realidad, el término “agrícola” se refiere a un sector de la actividad económica relacionado con el cultivo de plantas, la cría de animales, y actividades directamente relacionadas, como la preparación del suelo, la

⁴ En Brasil, por ejemplo, los trabajadores de los sectores agrícola, pesquero, forestal y ganadero son considerados trabajadores rurales, sin distinción. Además, tanto las leyes laborales como de seguridad social siempre hablan de trabajadores rurales cuando intentan referirse a los trabajadores agrícolas. Por ejemplo, el Programa Rural Especial de Pensiones rige solo para los trabajadores “del sistema agrícola familiar”.

construcción de cercos, etc. Las actividades agrícolas se complementan con las actividades industriales y de prestación de servicios, tales como la fabricación de telas, máquinas y equipos, comercio y servicios en general. El término actividades “no agrícolas”, lejos de representar a un sector, es tan sólo una forma de agrupar actividades que no están relacionadas directamente con la producción agrícola *per se*.

Al mismo tiempo, lo que se denomina “rural” es en realidad una categoría espacial/geográfica que no define en absoluto actividades económicas, dado que en las zonas rurales las actividades pueden ser agrícolas o no agrícolas. Además, como lo han demostrado exhaustivamente recientes investigaciones,⁵ las actividades agrícolas se están reduciendo en las zonas rurales desde el punto de vista del número de personas involucradas y de los ingresos generados, en tanto que las actividades no agrícolas están aumentando, en particular aquellas ligadas a la prestación de servicios. Por estas razones, las familias que viven en zonas definidas como rurales abandonan cada vez más las actividades exclusivamente agrícolas y se dedican más y más a un variado conjunto de actividades.

De acuerdo con CEPAL (2001), los conceptos de población urbana y rural que se utilizan en los diversos países latinoamericanos pueden ser divididos en tres grupos distintos:

- 1) Países que definen el centro urbano no sólo desde el punto de vista de la densidad poblacional, sino también considerando la disponibilidad de servicios públicos (por ejemplo, calles pavimentadas, electricidad, agua, alcantarillado, servicios médicos y administrativos, etc.), como en el caso de Chile, Costa Rica, Cuba, Panamá y Uruguay;
- 2) Países que establecen una población mínima de 2 000 habitantes como norma para que una localidad sea considerada urbana, como ocurre en Argentina, Bolivia, Guatemala, México y Venezuela, y finalmente,
- 3) Países que estipulan que una ciudad es la sede administrativa del municipio e incluyen, dentro de esta definición, a poblaciones de menos de 2 000 habitantes (o 250 hogares) sin ningún otro requisito en términos de servicios básicos disponibles; en estos casos, las municipalidades también revisan de manera periódica los límites de las localidades. La mayoría de los países latinoamericanos están dentro de esta categoría; entre ellos se incluyen Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y la República Dominicana.

⁵ Con respecto a este tema, véase la edición especial de *World Development*, 29 (3), “Rural non-farm employment and incomes in Latin America” (Marzo, 2001).

En los tres grupos, la población rural se define mediante un proceso de descarte, es decir, como la población que no reside en zonas urbanas. Sin embargo, en ninguno de los países del MERCOSUR la definición de lo rural hace referencia al predominio de las actividades agrícolas.

El Cuadro 1 presenta datos sobre la población global– urbana y rural – de los países del MERCOSUR, y también de Bolivia y Chile. En un intento por proporcionar una mejor equivalencia en las respectivas definiciones de población urbana y rural en los distintos países del MERCOSUR, hay también un desglose aparte de la población de las localidades con menos de 2 000 habitantes (el criterio adoptado por Argentina), sobre la base de los datos de CEPAL (2001). En total, se estima que la población del MERCOSUR era de casi 200 millones de habitantes en los años noventa, de los cuales 156 millones (79 por ciento) se clasificaban como población urbana y 41 millones (21 por ciento), como población rural. Esta última cifra aumenta levemente a un 22 por ciento si se incluyen las personas que residen en localidades de menos de 2 000 habitantes.

Considerando individualmente a los países del MERCOSUR, Paraguay es con creces el más rural, donde un 52 por ciento de la población reside en localidades de menos de 2 000 habitantes. En el otro extremo está Argentina, el más urbano de los países del MERCOSUR, donde la población rural es de apenas un 13 por ciento. Con la excepción de Uruguay, en ningún país de la región hay un aumento significativo de la población rural si se incluye a todas las localidades con menos de 2 000 habitantes.

CUADRO 1
Población urbana y rural de los países del MERCOSUR, 1991-96

Población (1 000 personas)	Brasil 1996	Argentina 1991	Paraguay 1992	Uruguay 1996	MERCOSUR 1991-96	Chile 1992	Bolivia 1992
Total	157 079	32 615	4 152	3 163	197 009	13 348	5 421
Urbana	123 082	28 461	2 089	2 872	156 504	11 140	3 695
Rural	33 997	4 153	2 062	291	40 503	2 207	1 725
Loc. <math>c/>2 000	119 823	28 329	2 015	2 679	152 846	11 293	3 694
Diferencia entre total y loc. con >2000	37 256	4 286	2 137	484	44 163	2 055	1 727
Porcentajes							
Urbana	78	87	50	91	79	83	68
Rural	22	13	50	9	21	17	32
Loc. <math>c/>2000	76	87	49	85	78	85	68
Diferencia entre total y loc. con >2000	24	13	52	15	22	15	32

Fuente: CEPAL (2001).

Todo criterio empleado para distinguir entre rural y urbano será inevitablemente arbitrario, y lo parecerá aún más en la medida en que lo urbano y lo rural tiendan a formar un continuo desde las zonas metropolitanas hasta aquellas áreas predominantemente agrícolas consideradas exclusivamente rurales,⁶ sin contar las áreas de reservas biológicas (o santuarios de la naturaleza, como se conocen en Estados Unidos). Los cambios en esta situación en el largo plazo son al menos tan importantes como el criterio que se use para distinguir entre rural y urbano. De un censo demográfico a otro, las zonas rurales se han incorporado de manera constante a los límites urbanos como resultado de la expansión de las ciudades durante el período transcurrido entre los censos. La comparación entre dos censos siempre “urbaniza” a un subconjunto de personas que vivían previamente en zonas rurales que se transformaron en zonas urbanas en el período comprendido entre un censo y otro, lo que incrementa la cifra estimada de éxodo rural del período.

Desarrollo rural y desarrollo agrícola

Hasta hace muy poco tiempo, se suponía que el empleo rural y agrícola iba en declinación en América Latina. También se postulaba que mientras más pequeña fuera la población rural, mayor sería el desarrollo de la región. Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), después de décadas de despoblamiento de sus campos agrícolas y de una fuerte concentración de sus poblaciones en grandes ciudades, empezaron, a mediados de los ochenta, a diseñar políticas específicas para evitar el éxodo desde sus zonas rurales. Entretanto, en los países de América Latina, se consideraba que el éxodo rural y el abandono de las ciudades pequeñas y medianas eran hechos inexorables.

Sin embargo, como lo señalaron Anderson y Leiserson en su trabajo pionero (1980)⁷, las actividades no agrícolas se estaban expandiendo muy rápidamente en las regiones agrícolas de África, Asia y América Latina como resultado del

⁶ También denominadas como “rural profundo” en la literatura francesa. Las ubicaciones intermedias – en general denominadas las periferias – tienden a incluir ubicaciones transitorias y a veces se denominan suburbanas.

⁷ El origen de la publicación de Anderson y Leiserson (1980) es un informe preparado para el Banco Mundial (Anderson y Leiserson, 1978) para promover formas de reducir la pobreza rural mediante el incremento del acceso a empleos productivos económicamente y a las oportunidades de obtener ingresos. Se observó que entre los pobres de las zonas rurales había muchas personas que no poseían o que poseían pequeños terrenos agrícolas y que, en cambio, dependían de actividades no agrícolas para subsistir.

desarrollo agrícola en sí, situación que hacía necesario prestar atención al diseño de las estrategias de desarrollo rural e incluso urbano. De acuerdo con los datos de 15 países en desarrollo (entre ellos, Brasil), en 1970 el ingreso no agrícola ya constituía entre el 20 y el 30 por ciento de los ingresos provenientes de empleos rurales, y dicho porcentaje podría alcanzar entre un 30 y 40 por ciento si se incluyera a las pequeñas ciudades y pueblos en la definición de zonas rurales. Los autores señalan que estos porcentajes deben tomarse como cifras mínimas, dado que las estadísticas oficiales de empleo reflejan “ocupación primaria” durante un período en particular (en general sólo la semana antes de la entrevista censal) y a menudo ignoran el empleo no agrícola rural secundario o informal de los pequeños agricultores y de las mujeres.

Klein (1992) también señaló el hecho de que en América Latina el empleo agrícola rural (desde el punto de vista del número de personas activas económicamente) había disminuido en un 0,8 por ciento anual en la década de los setenta, en tanto que el empleo no agrícola⁸ había aumentado en un 3,4 por ciento anual, con mayor rapidez que el crecimiento promedio del PIB. En 12 de los 18 países en que se disponía de datos censales, el empleo no agrícola rural estaba aumentando con mayor rapidez que el empleo en general, como en el caso de Brasil; en ocho países, el empleo rural no agrícola había crecido con mayor rapidez que el empleo urbano.

Según los datos de 12 estudios realizados a nivel nacional en países de América Latina en los años 90, el porcentaje promedio simple de ingreso familiar derivado de empleo rural no agrícola de esos países en general es de un 46 por ciento, en tanto que el promedio en las poblaciones rurales (ponderado por la población rural en cada país) es de aproximadamente un 40 por ciento (Reardon, Berdegú y Escobar, 2001). Este elevado porcentaje contradice la visión tradicional en América Latina, que equipara los ingresos rurales con los ingresos del sector agropecuario. Es un porcentaje similar al promedio nacional simple de 45 por ciento determinado para África y de 35 por ciento para Asia en síntesis similares de datos de encuestas de hogares. En América Latina hay poca variación entre países en lo relativo a los porcentajes de ingresos rurales

⁸ Nos ajustamos a la definición de empleo rural no agrícola de Reardon, Berdegú y Escobar (2001). “Empleo” incluye trabajo como independiente y como dependiente. “Rural” significa concentraciones poblacionales (pueblos/ciudades) por debajo de un límite que varía (en la definición oficial) según el país. “No agrícola” significa una actividad fuera del ámbito agrícola (definido como explotación agropecuaria directa más empleo remunerado en el sector agropecuario), por lo tanto, en el sector de fabricación y servicios. Según su definición, mercado laboral incluye el trabajo como independiente y el trabajo como dependiente.

no agrícolas que oscilan entre un 35 y un 50 por ciento, y una pequeña relación sistemática de estos porcentajes con el PIB *per capita* del país.

Sin embargo, Reardon, Berdegú y Escobar (2001) concluyen que las familias pobres y las regiones pobres, en general, carecen frecuentemente de acceso a empleos no agrícolas mejor remunerados que puedan alejarlos de la pobreza. En cambio, las actividades rurales no agrícolas de las que dependen equivalen a la agricultura de subsistencia, debido a que son trabajos temporales con poco potencial de crecimiento, de baja productividad y con bajos sueldos. Los autores señalan que un importante desafío para los encargados de formular políticas es promover el empleo y el ingreso no agrícola con una posibilidad real de mitigar la pobreza.

Los autores también señalan que existen diversos motores de crecimiento para el desarrollo rural no agrícola; algunos de ellos son de naturaleza endógena local, por ejemplo, cuando la comercialización y el desarrollo agrícola generan excedentes que estimulan el desarrollo local no agrícola. Si bien el desarrollo agrícola podría ser fruto de inversiones de los agricultores locales dedicados a alimentos básicos, a menudo se “implanta” solo debido a la inversión de empresarios ajenos a la zona. Entre otros ejemplos de motores de crecimiento se incluyen las actividades rurales no agrícolas impulsadas por inversionistas externos, o el empleo de familias locales en trabajos no agrícolas en zonas rurales cercanas o en las ciudades.

De las conclusiones de los estudios se desprenden dos aspectos fundamentales en materia de políticas y programas. El primero es la importancia de proporcionar incentivos para que las familias busquen empleos rurales no agrícolas, y de aumentar la capacidad de las familias para responder a esas oportunidades. El segundo es que, al reconocer la importancia de los motores de empleo rural no agrícola fuera del sector rural, las políticas deben movilizar recursos (humanos e institucionales, además de capital) capaces de desarrollar nuevos tipos de proyectos en sectores secundarios y terciarios, como el turismo, la recreación y los servicios ambientales. Los autores también destacan la importancia de promover el empleo rural no agrícola dentro de la perspectiva más amplia del desarrollo del uso de la tierra y la economía rural como un todo, y no con un sesgo agrícola restringido. El desarrollo agrícola en sí requiere crecimiento en el ámbito de la manufactura y de los servicios. Basarse exclusivamente en el desarrollo agrícola significa condenar a estas regiones a la pobreza crónica, a la marginalización y al estancamiento (Reardon, Berdegú y Escobar, 2001).

La investigación respecto de los países del MERCOSUR muestra una inequívoca tendencia al crecimiento en el empleo rural no agrícola. La mayoría

de estos trabajos, sin embargo, requiere escasa capacitación y se retribuye con salarios exiguos, en particular aquellos empleos relacionados con la prestación de servicios personales (como trabajo doméstico pagado) y que constituyen la mayoría de los empleos en países con alta concentración de los ingresos, como Brasil y Uruguay. Si bien no existen datos recientes con respecto a Argentina, Paraguay o Uruguay para confirmar el crecimiento de los ingresos no agrícolas de las familias rurales, como ocurre en Brasil (Graziano da Silva y Del Grossi, 2001), existen sólidas evidencias de esta tendencia que se sustentan en la fuerte caída de los precios de los productos agrícolas exportados por la región y el incremento de los traspagos del gobierno en relación con pensiones y jubilaciones (véase Giarracca, 2001; Neiman, 2001; Piñeiro, 2001; Galeano, 1997; Morley y Vos, 1999; Molinas Veja, 2000.)

Los citados resultados con respecto a la composición y al crecimiento del empleo rural no agrícola en los países del MERCOSUR no difieren mucho de los patrones generales encontrados en otros países latinoamericanos. Sin embargo, es importante tener presente la heterogeneidad de las actividades agrupadas en el “sector” general de empleo rural no agrícola. Además, los fenómenos que están impulsando el crecimiento de las actividades relacionadas con el empleo rural no agrícola varían según el país y dependen de los vínculos entre las actividades de empleo rural no agrícola y otros sectores de la actividad económica, en especial el sector agropecuario en sí. Anderson y Leiserson (1980) señalan que la mayor demanda de servicios y productos no alimentarios generada por el crecimiento de la agricultura y el aumento de los ingresos rurales, sería un elemento impulsador del crecimiento del empleo rural no agrícola. También destacan la importancia que tienen en algunos países los mercados externos para las artesanías y para la producción de las industrias agrícolas de gran escala.

En el caso de países como Argentina y Brasil, la demanda generada por los sectores urbanos, independientemente de la agricultura local, puede ser decisiva en el crecimiento del empleo rural no agrícola. Brasil tiene grandes zonas metropolitanas en prácticamente todas sus regiones, que influyen profundamente en el flujo de productos y personas, ya sea desde la ciudad al campo o viceversa. Las actividades agropecuarias en una determinada región pueden ser reconfiguradas por los residentes urbanos que viven en las cercanías de zonas rurales, dado que estos buscan esparcimiento, turismo y preservación del medio ambiente. Ello da lugar a otra dinámica de creación de empleo rural no agrícola, que se basa en lo que hemos denominado las “nuevas” actividades agropecuarias, como la pesca deportiva con pago de derechos, los pabellones de caza, los criaderos de animales y el cultivo de

plantas ornamentales.⁹ Muchas de estas actividades, que antes tenían un escaso desarrollo y que estaban bastante dispersas geográficamente, se han convertido en verdaderas cadenas productivas que comprenden operaciones agroindustriales, servicios personales y sofisticados sistemas de distribución, comunicación y empaque de relativa complejidad.

En los casos de Brasil y Argentina, toda la dinámica citada está presente. Sin embargo, no es la principal impulsora del empleo rural no agrícola en las regiones cuando la población rural agrícola es relativamente pequeña, cuando las ciudades son grandes y cuando una gran parte de la PEA del sector agrario vive en zonas urbanas, como en la región central-sur de Brasil (Graziano da Silva, 1999) y la región de la Pampa en Argentina (Neiman, 2001). Además, en las regiones donde el proceso de modernización agropecuaria ha sido más intenso, la agricultura genera muy poca demanda de mano de obra, y la mano de obra que requiere es generalmente calificada. Esta mano de obra la proporcionan las empresas que prestan servicios agrícolas y que se encuentran en ciudades cercanas.

La investigación desarrollada por Project Rurbano muestra que las actividades agrícolas generan menos ingresos en Brasil y que ha habido una disminución del número de familias agrícolas, dado que estas no pueden sobrevivir con ingresos provenientes exclusivamente de las labores agrícolas. Ni siquiera ha aumentado el número de familias “pluriactivas”, cuyos miembros combinan las actividades agrícolas con las no agrícolas. Considerando la caída en los ingresos provenientes de actividades agrícolas, las familias rurales brasileñas están (y han estado) constantemente transformándose en mayor grado en no agrícolas, y su subsistencia depende de transferencias del servicio social (jubilados y pensionados) y de empleos no agrícolas (Graziano da Silva, 1999). Las pruebas extraídas de los estudios en los otros tres países del MERCOSUR apuntan en la misma dirección (Giarracca, 2001).

Un reciente documento de estrategias de financiamiento rural del BID (2001) reconoce que el sector rural no agropecuario es una parte cada vez más importante de la economía rural y representa una creciente parte del total del

⁹ “Nuevas” entre comillas porque muchas de estas actividades son en realidad tradicionales, aunque sólo recientemente han adquirido una importancia económica. Algunas de las actividades tradicionales incluyen las granjas de pasatiempo, pequeñas granjas familiares y pisciculturas, la horticultura, floricultura, fruticultura, cría de animales pequeños, etc. Otras, como la pesca supeditada a pago de derechos, son no tradicionales. Sin embargo, se han transformado en importantes fuentes de ingreso y empleo para las familias rurales en los últimos años. Véase Del Grossi y Graziano da Silva (2002).

ingreso y del empleo rural. La mayor parte del documento destaca la necesidad de desarrollar servicios financieros que no sean créditos de corto plazo, que incrementen específicamente la productividad y las posibilidades de expansión de los servicios no agrícolas y de las plantas de fabricación y elaboración. La principal conclusión del documento es que los mercados financieros rurales no funcionan correctamente en América Latina y el Caribe y que el subdesarrollo de estos mercados financieros tiene un impacto negativo en las inversiones que apuntan a la mejora de la productividad, en la expansión de los ingresos y en el crecimiento sectorial.

Desarrollo y participación local

La idea de que la pobreza es el más grave impedimento para el desarrollo sostenible en los países de desarrollo tardío está lejos de ser novedosa. Sin embargo, sería un error imaginar que este es el único, o incluso el mayor problema. La falta de organización social – en especial en lo que respecta a la sociedad civil – ha demostrado ser una barrera tan grande o quizás incluso mayor que la pobreza de las poblaciones rurales. Esto es especialmente cierto en una época en que la globalización ha realizado los espacios locales como el escenario para la participación social, económica y política de los grupos organizados.

El enfoque del *desarrollo local sostenible* sugiere que la mayoría de los problemas se podría resolver en mejor forma mediante la eliminación del poder del Estado a nivel federal y dando autonomía a nivel local.¹⁰ A veces el optimismo impide un claro examen de quién está organizado dentro de esta sociedad local, qué intereses están efectivamente representados, y cómo están en realidad organizados. Las conclusiones de un examen de esta naturaleza no serían alentadoras: en los países no desarrollados son aún en general los viejos intereses oligárquicos los que están bien representados a nivel local. Los actores sociales que emergen en las zonas rurales de esos países están aún en su infancia, sin ninguna forma institucional organizada. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) a menudo constituyen una débil alternativa para reunir y representar intereses. Muchas son poco más que acuerdos especiales con el objetivo de ganar apoyo financiero extranjero y gubernamental, y emplean a una media docena de “profesionales permanentes” que no encuentran otra forma de sobrevivir. La falta de infraestructura (transporte, suministro de energía y agua, servicios de salubridad, instalaciones educacionales y de salud, etc.) y los altos niveles de pobreza urbana en ciudades pequeñas y medianas convierten al desarrollo rural en un asunto de escasa prioridad para los gobiernos locales. Incluso el Banco

¹⁰ Véase, por ejemplo, Banco Mundial (2001) e IICA (2000).

Mundial (1996) ha sugerido que las elites locales están más interesadas que las elites nacionales en preservar estructuras sociales injustas. Las elites locales tienden a dominar la toma de decisiones a nivel local y, por ende, sirven a sus propios intereses a expensas de los intereses de los pobres. Por estas razones, existe considerable escepticismo con respecto a si la descentralización conducirá automáticamente a políticas que sean más sensibles a la pobreza.

Transformación y globalización

Como se demuestra ampliamente en la siguiente sección, las zonas rurales de los países del MERCOSUR han experimentado considerables transformaciones en las últimas dos décadas. En esencia, influyen en ellas las actividades urbanas que las han hecho traspasar la producción meramente agropecuaria. Como consecuencia de esta creciente urbanización de las actividades en el entorno rural, se ha puesto en jaque a los actuales criterios oficiales diseñados para distinguir entre lo rural y lo urbano y se ha alterado el tradicional enfoque agrícola/sectorial de las políticas rurales. Las políticas territoriales están ganando importancia y están dando lugar a nuevas propuestas para el desarrollo regional (Tendler, 1997).

El debate en torno a la reestructuración rural y agrícola en el contexto de la globalización no ha logrado librarse del peligro de una “concretización de lo local”, principalmente en los países menos adelantados. Graziano da Silva (2002) destaca cuatro diferencias fundamentales en los impactos de la globalización en los países del MERCOSUR en comparación con los países desarrollados: a) el surgimiento de nuevas formas de gobierno; b) problemas relacionados con la organización social; c) problemas de calidad de vida, y d) el lugar que esos países (y sus sectores agrícolas) ocupan en la nueva división internacional del trabajo. En los países desarrollados la agricultura es un sector menos importante desde el punto de vista económico, en términos de producción, empleo y generación de ingresos. Además, la participación de los países desarrollados en los mercados agrícolas internacionales es resultado del excedente de productos y de la importación de alimentos específicos regulados por acuerdos bilaterales, con precios y cantidades que generalmente se establecen mediante negociaciones.

En el caso de los países del MERCOSUR, la agricultura todavía tiene una elevada importancia económica, tanto en términos de creación de empleos como de producción de alimentos. Entrega una significativa proporción de los ingresos y réditos que estos países necesitan para pagar sus importaciones, las que han aumentado considerablemente como resultado de la globalización. Por lo tanto, el acceso a los mercados agrícolas internacionales se está volviendo

cada más importante para los países que exportan una parte significativa de sus productos (como los países que crearon el Grupo Cairns) y, asimismo, para los países que siempre han dependido de la importación de productos agrícolas básicos para el suministro interno y/o control interno de los precios, como en el caso de Brasil y Argentina. Además, dadas las presiones originadas por Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), los países del MERCOSUR se vieron obligados, en la década de los noventa, a abrir sus mercados a los productos agrícolas básicos importados con el fin de evitar las represalias de los países desarrollados que no deseaban que se vieran afectadas sus exportaciones agrícolas y no agrícolas.

ESPACIO Y DESARROLLO

Las causas de las diferencias entre los sectores agropecuarios en los países de América Latina en general, y en los países del MERCOSUR en particular, se remontan al período anterior a las políticas de ajuste y reforma estructural implementadas en la última mitad de la década de los años ochenta, pero se intensificaron con el advenimiento de esas reformas y con los cambios institucionales específicos para el sector. Un elemento central en estos cambios fue el retiro del Estado y el intento de reemplazar las políticas e instituciones gubernamentales con mecanismos de mercado, un proceso que tuvo efectos en prácticamente todos los aspectos claves del sector, como la distribución del crédito, los servicios de apoyo para los productores, las políticas de precios y la distribución de la tierra. De acuerdo con David, Morales y Rodríguez (2001), los cambios productivos y sociales que se intensificaron con las reformas están relacionados con procesos que incluyen el cambio tecnológico y su impacto en las ganancias, una mayor competencia del extranjero, reducción de la cantidad de tierra cultivada, cambios en la estructura productiva, caída en el empleo y mayor concentración de la tierra y de los ingresos, todo lo cual se inició hace más de dos décadas. Más adelante entregamos un breve resumen de las tendencias importantes en el sector agropecuario de los países del MERCOSUR.

Reestructuración productiva y productividad laboral

El sector agropecuario de América Latina creció en general a un ritmo cercano al 2,6 por ciento durante los años noventa. En los países del MERCOSUR, la tasa superó con creces este promedio (véase Cuadro 2), con un crecimiento de la agricultura particularmente marcado en Argentina, Chile y Uruguay, que excedió del 4 por ciento anual. México, otro importante país agrícola en América Latina, creció sólo un 1,3 por ciento anual en el mismo período, debido a su adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Al observar los resultados individuales de los países en las categorías de productos básicos más importantes, Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay mostraron el mayor crecimiento en semillas oleaginosas, debido a la expansión en la producción de soya. En frutas y hortalizas, México, Chile, Argentina y Brasil representaron la mayor parte de la expansión en América Latina. En silvicultura, el mayor progreso se produjo en Chile, Argentina y Uruguay. La ganadería también mostró un marcado crecimiento, con una expansión significativa en el uso de la tierra para este propósito en Brasil y Chile. El crecimiento fue principalmente resultado de la introducción de importantes cambios tecnológicos (David, Morales y Rodrigues, 2001).

La tendencia a la baja en los precios internacionales de algunos productos – en especial de aquellos que tradicionalmente han sido parte del mercado latinoamericano, como trigo, café, azúcar y algodón – tuvo un impacto negativo en muchos países exportadores y fue responsable de los pobres resultados de los productores de granjas familiares. Por esa razón, las categorías de productos básicos que mostraron el mayor crecimiento en la región durante la década de los noventa correspondieron directamente a productores capitalizados y más modernos, en tanto que los cultivos en manos de pequeños agricultores mostraron estancamiento o bien reducción en términos de cantidad de superficie plantada. David, Morales y Rodrigues (2001) sostienen que esto explica la fuerte caída en el número de granjas pequeñas durante los últimos diez o veinte años, como se ha determinado en recientes estudios de los censos agrícolas en Brasil, Chile y Uruguay, y en estudios de los sectores rurales en Argentina, Bolivia, Colombia y México. Esta tendencia se intensificó durante los años noventa.

Entre 1990 y 1998, la producción agrícola por persona económicamente activa en el sector aumentó en aproximadamente un 20 por ciento en términos reales en América Latina en su conjunto, y creció de 2 002 a 2 393 dólares de EE.UU. (en dólares estadounidenses de 1990). Esto equivale a un crecimiento anual promedio de aproximadamente 2,6 por ciento, muy por sobre la tasa de

CUADRO 2

Países latinoamericanos seleccionados: Crecimiento en agricultura, silvicultura, caza y pesca, 1970-1998

	Porcentaje anual promedio		
	1970-1979	1980-1989	1990-1998
Argentina	2,1	1,6	4,0
Bolivia	4,1	1,9	3,0
Brasil	4,7	2,5	2,8
Chile	2,2	5,7	4,4
Paraguay	6,7	4,0	2,4
Uruguay	0,6	0,2	4,3
México	3,4	1,1	1,3
América Latina	3,5	2,1	2,6

Fuente: Unidad de Desarrollo Agrícola de CEPAL (en David, Morales y Rodrigues, 2001).

0,5 por ciento anual lograda por los demás sectores, lo que demuestra que la productividad en las labores agrícolas aumentó mucho más que en otras actividades. Los mayores incrementos en este parámetro se produjeron en Argentina, Brasil y Chile (David, Morales y Rodrigues, 2001).

Durante los años noventa, los países del MERCOSUR tendieron a especializarse en aquellos productos que tenían una creciente demanda mundial. En Paraguay, las semillas oleaginosas, por las que la demanda mundial ha estado aumentando a un ritmo constante, comprenden el 49 por ciento de las exportaciones agrícolas y el 44 por ciento del total de las exportaciones. Las exportaciones de algodón se han reducido debido a la menor demanda de fibras vegetales a nivel mundial durante los años noventa. En Uruguay, la producción se vio afectada por la caída en la demanda mundial de dos importantes exportaciones, carne de vacuno y cereales. Bolivia y Brasil se recuperaron durante los años noventa debido a su capacidad para especializarse en la exportación de semillas oleaginosas. Chile ha mantenido su sólida posición en la producción de frutas y hortalizas, que son de gran demanda en el mercado internacional, aunque Chile depende enormemente de fuentes extranjeras en lo que respecta a cereales, semillas oleaginosas y carne de vacuno. Argentina registró los peores resultados entre los países del MERCOSUR ampliado durante el período, debido a su posición ambigua en el mercado hortícola: por una parte, Argentina es un gran exportador de frutas de clima templado, cítricos y jugos de frutas; por otra parte, ha habido recientemente un marcado aumento de las importaciones de determinadas hortalizas y de frutos tropicales (en particular preparados o congelados). También ha contribuido a los magros resultados de Argentina su dependencia de las aves de corral importadas, una de las categorías del sector agropecuario que mostró el mayor incremento de la demanda mundial durante los años noventa, en tanto que su posición como exportador de harinas y tortas de semillas oleaginosas evita que el indicador pase a ser negativo. Un efecto adicional de las reformas fue la reducción de los precios de los insumos agrícolas, lo que derivó en un enorme incremento del nivel de las importaciones de los insumos químicos, tales como pesticidas, herbicidas y fertilizantes (David, Morales y Rodrigues, 2001).

Como consecuencia de estas tendencias, la población económicamente activa (PEA) a nivel rural ha aumentado mucho más lentamente que la PEA a nivel urbano. Sin embargo, como se puede apreciar en el Cuadro 3, las cifras de la PEA a nivel rural varían ampliamente entre los países. En Brasil, por ejemplo, la PEA a nivel rural casi se ha nivelado desde los años ochenta, en tanto que Argentina y Uruguay mostraron una reducción de la PEA a nivel rural en términos absolutos en la última década. En los demás países del MERCOSUR ampliado (Bolivia, Chile y Paraguay), la PEA a nivel rural ha aumentado.

No obstante, existen marcadas diferencias entre la estabilización de la PEA a nivel rural en el período comprendido entre 1980 y 2000, y la PEA agrícola en los países del MERCOSUR, la que disminuyó de 19,6 a 15,6 millones de personas entre los años 1980 y 2000, lo que significa que el número de personas dedicadas a la agricultura se redujo en 2 millones por década (véase Cuadro 4). Hay grandes diferencias entre los países del MERCOSUR en este aspecto. En Brasil, la PEA agrícola tuvo una fuerte reducción; en Argentina y Uruguay también hubo una pequeña reducción, en tanto que en los demás países la PEA aumentó. Esto parece ser resultado de cambios en las condiciones productivas y en los patrones de consumo de los productos agrícolas y, asimismo, del crecimiento en varios servicios y actividades en el ámbito rural que no tienen relación con la agricultura, como el turismo y la construcción.

Aproximadamente el 29 por ciento de la PEA a nivel rural en Brasil desarrollaba actividades no agrícolas. Los sectores más importantes de las actividades no agrícolas son los servicios a los consumidores, la industria, el comercio, los servicios sociales y la industria de la construcción. Desde los años ochenta, ha estado aumentando rápidamente el número de estos trabajadores rurales no agrícolas, quienes se han convertido en residentes mayoritarios en algunos estados, entre los que se incluye Sao Paulo, Río de Janeiro y Río Grande do Norte (Graziano da Silva y Del Grossi, 2001).

Neiman y Bardomás (2001), al analizar los cambios en el suministro y demanda de empleo rural agrícola en Argentina, sostienen que el proceso de

CUADRO 3
Países seleccionados en América Latina y el Caribe: PEA a nivel rural por país, 1980-2000

	(miles de personas)		
	1980	1990	2000
Argentina	1 686	1 702	1 599
Bolivia	971	1 063	1 124
Brasil	16 289	16 513	16 460
Chile	745	841	862
Paraguay	558	640	742
Uruguay	182	146	125
MERCOSUR	18 715	19 001	18 897
América Latina y el Caribe	42 670	46 828	50 539

Fuente: Estimaciones y proyecciones de CELADE (en David, Morales y Rodríguez, 2001).

CUADRO 4
Países del MERCOSUR: número estimado de PEA agrícola, 1980-2000

País/año	(miles de personas)		
	1980	1990	2000
Argentina	1 384	1 482	1 463
Bolivia	1 063	1 225	1 468
Brasil	17 485	15 237	13 195
Chile	800	938	979
Paraguay	514	595	713
Uruguay	192	193	190
MERCOSUR	19 575	17 507	15 561
América Latina y el Caribe	44 690	44 678	44 205

Fuente: FAO, Base de datos FAOSTAT, Roma, sobre la base de encuestas familiares y censos (en David, Morales y Rodríguez, 2001).

modernización de la producción agrícola ha influido en la estructura, ubicación y distribución de la fuerza laboral contratada en el sector agropecuario. La modernización de la agricultura también ha sido responsable en parte de la creación de empleos no agrícolas en el ámbito rural, aunque de manera ligada a cambios más amplios en las zonas rurales en general.

De acuerdo con los últimos dos censos de población realizados en Argentina, la fuerza de trabajo total en el sector agropecuario aumentó en aproximadamente un 13 por ciento entre 1980 y 1991, es decir, de 1,21 millones a 1,37 millones de personas. Durante el mismo período, la PEA en todo el país aumentó en aproximadamente un 20 por ciento, y la población rural se redujo, de un 17 por ciento de la población total en 1980, a un 12 por ciento en 1991. A pesar del incremento absoluto en el empleo agrícola, su participación en el total de la PEA continúa manteniendo la histórica tendencia a la baja, aunque en este período el descenso es menos marcado: de 12 por ciento a 11 por ciento del empleo total de la nación.

Neiman y Bardomás (2001) explican el cambio en la PEA por el aumento del número de trabajadores agrícolas que viven en zonas urbanas, quienes tienen el 85 por ciento de los aproximadamente 165 000 nuevos empleos creados entre 1980 y 1991, lo que aumenta la fuerza de trabajo agrícola urbana de 21 por ciento a 29 por ciento de la contratación total del sector. A la vez, el número de la PEA agrícola que vive en zonas rurales se mantiene virtualmente sin cambios. Durante el mismo período, el número de trabajadores contratados en actividades no agrícolas que vivían en zonas rurales se mantuvo virtualmente inalterado, tanto en términos absolutos como en cuanto a participación en el total de trabajadores que viven en zonas rurales.

De acuerdo con Piñeiro (2001), en Uruguay la PEA del sector agropecuario constituye sólo el 15 por ciento de la PEA total del país. Dentro de esa cifra, el grupo más grande de personas está dentro de la categoría de trabajadores rurales asalariados, lo que convierte al país en una excepción dentro del MERCOSUR, donde los trabajadores a nivel familiar representan la categoría más grande.¹¹

¹¹ Para Piñeiro (2001), la población rural trabajadora es en realidad considerablemente mayor que la cifra informada en los censos agrícolas. Esto se debe a que en los censos se pregunta por las personas que vivieron o trabajaron en la granja la semana inmediatamente anterior al censo, el que siempre se realiza en época de invierno, cuando se contrata a pocos trabajadores en la mayoría de las categorías de actividades, en particular en el caso de los trabajadores temporales. Por ejemplo, el censo de población de 1985 en Uruguay (que entrega información más confiable) identificó a 94 667 trabajadores rurales, en tanto que el censo agrícola de 1980 registró 54 407 trabajadores rurales.

CUADRO 5

Países seleccionados de América Latina: cambios relativos en la importancia de los trabajadores agrícolas asalariados y los trabajadores independientes, 1990-1997

	En alza	En baja	Sin cambios
Trabajadores asalariados	Uruguay (+) Paraguay (+)	Brasil (++) México (+) Argentina (+)	Chile
Trabajadores a nivel familiar	Brasil (++) Argentina (++)	México (++) Paraguay (++) Uruguay (++)	Chile

Fuentes: David, Morales y Rodríguez (2001), Neiman (2001), Piñeiro (2001) y Galeano (1997).

Sobre la base de los datos más recientes disponibles, la población rural en Uruguay ha disminuido de manera significativa (de 17 por ciento en 1975 a 13 por ciento en 1985), y se está reubicando *dentro* del entorno rural. Muchas personas se están trasladando a los departamentos que limitan con Argentina y Brasil, motivadas por las diferencias en el costo de vida y por las oportunidades de empleo. Los departamentos en el centro del país, con amplia producción agropecuaria, están perdiendo población. Cuatro factores constituyen la razón de la intensa migración rural-urbana en ciertos departamentos: i) expulsión de los productores a nivel familiar y sus trabajadores; ii) mejoras en el transporte; iii) concentración de la base productiva, dado que las nuevas categorías de exportaciones son producidas por sólo unos pocos cientos de productores; y iv) cambios técnicos que redujeron la demanda de trabajadores permanentes y aumentaron la demanda de trabajadores temporeros (Piñeiro, 2001).

La tendencia hacia una reducción de la demanda de mano de obra en el sector agropecuario en América Latina en general y en los países del MERCOSUR en particular, como se resume en el Cuadro 5, está directamente ligada a la producción y a los cambios tecnológicos que han tenido lugar en la región. Los crecientes aumentos de la productividad laboral, por ejemplo, junto con la relativa estabilidad de la frontera agrícola han dado lugar a una reducción del empleo. De acuerdo con David, Morales y Rodríguez (2001), la expansión de la ganadería y la silvicultura, que no requieren mucha mano de obra, significó una reducción en la creación de puestos de trabajo, en tanto que otras categorías en expansión (por ejemplo, fruticultura, horticultura y avicultura) están empleando cada vez más la agricultura contractual, que se basa en un mayor capital y que también reduce el empleo.

Entre las consecuencias de los cambios estructurales que se han producido en el sector agropecuario, incluida una mayor diferenciación en las condiciones de producción entre los pequeños y grandes productores y la reducción del número de puestos de trabajo, algunos de los resultados más adversos han sido

el aumento de la pobreza y la desigualdad en el mundo rural. De acuerdo con diversas fuentes recopiladas por David, Morales y Rodrigues (2001), aproximadamente el 66 por ciento de los pobres que viven en los sectores rurales – 47 millones de personas – corresponde a pequeños productores, el 30 por ciento a pobladores rurales sin tierra, el 4 por ciento restante, a grupos indígenas y otros. De los pequeños productores, al menos el 40 por ciento son agricultores en pequeña escala, sin o con muy poco acceso a créditos, asistencia técnica o servicios de ayuda agrícola, y poca capacidad para comprar tierra. La persistencia de la pobreza en las zonas urbanas a pesar de los programas diseñados específicamente para combatirla, refuerza la sospecha de que todos los programas similares destinados a combatir la pobreza rural – incluidos aquellos diseñados para fomentar el desarrollo productivo – serán igualmente inapropiados o estarán mal orientados si no se abordan los problemas específicos, como tierra, crédito, capital y servicios de ayuda.

Estructura de las granjas agrícolas en los países del MERCOSUR

Neiman, Sánchez y Berger (2001) recopilaron datos de los censos agrícolas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay realizados, en todos los casos, cuando el MERCOSUR se encontraba en su etapa inicial (Argentina, 1988; Brasil, 1996; Paraguay, 1991 y Uruguay, 1994). Sobre la base de estos censos, los países del MERCOSUR tienen más de 6,5 millones de establecimientos dedicados a la producción agrícola, de los cuales la mitad ocupa menos de 10 hectáreas de terreno, en tanto que casi el 90 por ciento tiene menos de 100 hectáreas del total de tierras declaradas (Cuadro 6). Estas cifras están dominadas por Brasil, dado que casi el 85 por ciento de todas las explotaciones agrícolas del MERCOSUR están ubicadas en Brasil, donde se encuentra un porcentaje aún mayor de las granjas pequeñas. Sin embargo, de las explotaciones de más de 10 000 hectáreas, más de la mitad son argentinas. Las características de Paraguay son similares a las de Brasil, en tanto que la estructura agrícola de Uruguay es más parecida a la de Argentina.

El sector agropecuario en el MERCOSUR emplea a más de 23 millones de personas, entre las que se incluyen trabajadores a nivel familiar y trabajadores asalariados permanentes en establecimientos agrícolas. Dada la existencia de aproximadamente 6,5 millones unidades productivas, hay en promedio 3,5 personas por establecimiento, sin contar a los trabajadores temporeros. Argentina y Uruguay muestran un patrón de empleo más amplio, dado que sus establecimientos dan trabajo permanente en promedio a aproximadamente 2,5 personas; en contraste, los establecimientos brasileños y paraguayos emplean sólo a un solo trabajador permanente más por establecimiento.

CUADRO 6
Distribución de granjas por tamaño y por país

Tamaño de las granjas (hectáreas)	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MERCOSUR
Menos de 10	88 737	3 064 822	181 393	11 051	3 346 003
De 10 a 100	146 209	2 160 340	105 319	22 760	2 434 628
De 100 a <1 000	115 956	517 431	9 307	16 975	659 669
De 1 000 a <5 000	21 254	44 748	2 356	3 811	72 169
De 5 000 a <10 000	3 339	3 538	533	195	7 605
Más de 10 000	2 862	2 125	351	24	5 362
TOTAL	378 357	5 793 004	299 259	54 816	6 525 436
Porcentajes					
Menos de 10	23,5	52,9	60,6	20,2	51,3
De 10 a <100	38,6	37,3	35,2	41,5	37,3
De 100 a <1 000	30,6	8,9	3,1	31,0	10,1
De 1 000 a <5 000	5,6	0,8	0,8	7,0	1,1
De 5 000 a <10 000	0,9	0,1	0,2	0,4	0,1
Más de 10 000	0,8	0,0	0,1	0,1	0,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

En Argentina, hay 42 864 granjas adicionales sin deslindes definidos.
Según el censo agrícola de Paraguay, hay 7 962 productores sin tierra.
Fuente: Neiman, Sánchez y Berger (2001).

La estructura laboral de las granjas del MERCOSUR está dominada por trabajadores a nivel familiar que conforman casi el 85 por ciento de la fuerza de trabajo contratada en forma permanente. Las diferencias entre países son enormes: desde el extremo alto en Paraguay, donde el 92 por ciento de los trabajadores agrícolas campesinos son trabajadores a nivel familiar, hasta el extremo bajo de aproximadamente 50 por ciento en el caso de Uruguay. El número promedio de trabajadores a nivel familiar por granja en Brasil y Paraguay es aproximadamente 3, el doble del número de cada uno de los otros dos países. Una constante en los sistemas agrícolas de los cuatro países con respecto a este indicador es que la mayor presencia de trabajadores a nivel familiar se encuentra en granjas que tienen entre 10 y 100 hectáreas (con diferencias similares en este estrato entre los países y entre los respectivos promedios nacionales). Por país, el peso relativo de trabajadores remunerados permanentes es mayor en Argentina y Uruguay; comprenden al menos un tercio del total de la fuerza laboral. En los otros dos países, la relación entre trabajadores asalariados permanentes y la fuerza de trabajo total es aproximadamente de 1 a 5. De manera

similar, Uruguay y Argentina muestran el promedio más alto de trabajadores asalariados por granja, con aproximadamente uno por unidad, en tanto que en Brasil y Paraguay el promedio es de un trabajador asalariado por cada tres granjas.

De acuerdo con Neiman, Sánchez y Berger (2001), el número de trabajadores asalariados permanentes aumenta en la medida en que se incrementa el tamaño de las parcelas, al contrario de lo que ocurre con el trabajo a nivel familiar. Esto llama particularmente la atención en las granjas grandes de Brasil y Uruguay, donde las granjas con más de 10 000 hectáreas contratan a alrededor de 45 trabajadores asalariados permanentes por empresa. En todos los países, las granjas con una superficie mayor a 1 000 hectáreas contratan aproximadamente a 3 trabajadores asalariados por granja como mínimo. Las granjas dentro de las categorías más pequeñas no contratan en promedio a más de una persona.

El trabajo a nivel familiar en la agricultura varía en relación con los diversos contextos productivos y socio-ocupacionales de la región. El número de trabajadores a nivel familiar empleados en Brasil y Paraguay corresponde (como en la región en total) a la representación general de esos trabajadores en la fuerza laboral. En Argentina y Brasil, sin embargo, el trabajo a nivel familiar se concentra en las unidades más grandes (entre 10 a 1 000 hectáreas). Los trabajadores asalariados permanentes conforman sólo el 10 por ciento de la fuerza laboral estable en la región, aunque es probable que esta cifra estimada sea baja, dada la información insuficiente debido a situaciones de contratación irregular y las dificultades para realizar el censo. Argentina y Uruguay tienen las mayores cifras en esta categoría, las que llegan a un 40 por ciento del total de la fuerza laboral permanente, en tanto que en Brasil y Paraguay son los establecimientos más grandes los que emplean a un número significativamente mayor de trabajadores asalariados por establecimiento (Neiman, Sánchez y Berger, 2001).

En Paraguay, el sector agropecuario estancado y atrasado que predominaba hasta los años sesenta fue seguido de una estructura agraria marcada por el predominio de empresas agrícolas centradas en una modernización conservadora y basadas en un orden autoritario. La crisis del modelo exportador agrícola que se inició en los años noventa continúa hoy extendiéndose y expandiéndose, adoptando nuevas formas dentro de un nuevo contexto democrático. Dado que la agricultura es el sector productivo más importante de Paraguay, la crisis se extiende al resto de la economía. De acuerdo con el censo de 1991, la mitad del total de familias rurales participaba principalmente en actividades agropecuarias y el 75 por ciento tenía acceso a parcelas familiares, casi todas de menos de 20 hectáreas. El 40 por ciento de las 307 000 granjas con menos de 5 hectáreas

controlaban menos del 1 por ciento del total de la tierra empadronada. Además, dos tercios de las unidades pequeñas tenían algodón como cultivo comercial y, por lo tanto, sufrieron los efectos de la crisis del algodón (Fogel, 2001).

Por otra parte, las unidades de más de 1 000 hectáreas representaban un 1 por ciento de las granjas, pero el 77 por ciento del total de la tierra objeto del estudio. Estos latifundios dominan la estructura de poder. Fogel sostiene que el tema de la tierra está presente en todos los grupos dominantes dentro de la sociedad paraguaya, desde aquellos que controlan el capital financiero hasta los funcionarios influyentes que poseen tierras y cuyos intereses están ligados a la tierra. Los grandes terratenientes también son actores políticos dominantes. En Paraguay, la concentración de la tierra está en la base de los actuales y potenciales conflictos agrarios.

Antes de los años noventa, la producción agrícola en Paraguay estaba dominada por el algodón (principalmente una actividad campesina) y la soja (producida por explotaciones con un mínimo de 50 hectáreas), que en conjunto representaban el 70 por ciento del total de las exportaciones de 1989 y el 37 por ciento de la producción agrícola. En los años noventa, hubo una fuerte caída en los cultivos tradicionales destinados al mercado interno y al consumo de la población campesina, y un aumento simultáneo de la producción agrícola, principalmente soja. La pobreza rural se expandió y aumentó el número de personas que emigraron a los centros urbanos (Fogel, 2001).

Galeano (1997) sugiere que durante los años ochenta, la diferenciación entre campesinos se hizo más aguda en Paraguay y empezó a influir en la estructura del empleo agrícola. El número de trabajadores independientes se redujo de 63 por ciento en 1982 a 50 por ciento en 1992, en tanto que los trabajadores asalariados, en su mayoría jornaleros, aumentaron de 15 a 24 por ciento. (Los empleados reales constituían menos del 1 por ciento). Hubo una reducción simultánea del número de trabajadores a nivel familiar no asalariados. Todos estos fenómenos se originaron por la expansión de la modernización agrícola, con su correspondiente efecto de exclusión, reforzado por el acceso extremadamente limitado a nuevas tierras para un sector campesino cada vez más desarraigado.

Este aumento de los trabajadores asalariados en los últimos años tiene dos características que llaman la atención, según señaló Galeano. Hay un aumento en la cantidad de trabajo no agrícola remunerado en las zonas de la periferia, en particular para el estrato más desarraigado de campesinos y en situaciones en que la demanda de mano de obra es alta, particularmente en etapas específicas del ciclo productivo. En su mayoría, las actividades no agrícolas remuneradas tienden a tener altos índices de rotación de personal.

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

El propósito de esta sección es presentar una perspectiva general de las experiencias en materia de descentralización en América Latina, en particular en los países del MERCOSUR, con énfasis en la descentralización fiscal en los programas de desarrollo rural. Las recientes presiones experimentadas por las provincias argentinas y los estados y municipios brasileños para que reduzcan los gastos ilustran el dilema que enfrentan los actuales programas de descentralización en los países del MERCOSUR. Por una parte, la descentralización estimula la participación política, en particular entre los grupos que están marginados a nivel federal. Por otra parte, no pueden satisfacerse las demandas adicionales de estos grupos debido a los límites impuestos por las políticas de austeridad fiscal vigentes o exigidas por los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional.

Descentralización: ¿Una opción política o económica?

Finot (2001) evalúa los aspectos normativo y económico de dos décadas de políticas de descentralización en América Latina. El aspecto normativo se centra en el cambio del suministro de ciertos bienes públicos desde el nivel nacional al subnacional. El aspecto económico intenta, en cambio, modificar los procesos productivos para aumentar su competitividad económica. Finot identifica la participación democrática de los ciudadanos en la toma de decisiones como la condición básica que debe existir para que la descentralización pueda contribuir a la eficiencia económica. Señala que tan importante como las decisiones que los ciudadanos pueden adoptar en materia de gastos, son aquellas relativas a los aportes que ellos harán para respaldar dicho gasto – un aspecto hasta ahora no incluido en los procesos de descentralización latinoamericanos. Por consiguiente, si bien la descentralización ha contribuido a importantes avances en cuanto a la cobertura de los servicios sociales e incluso en cuanto a participación política, ha creado presiones en el equilibrio fiscal y no ha contribuido a reducir la concentración económica.

Existe consenso en la literatura sobre la sólida relación existente entre la democratización de los países latinoamericanos y el proceso de descentralización implementado en las últimas dos décadas del siglo veinte. Como regla general, los regímenes militares de los años sesenta y setenta estaban fuertemente centralizados. En la medida en que empezaron a recuperarse las libertades civiles, la demanda por descentralización económica se mezcló – y, podría sostenerse, se confundió – con el tema de la participación política. En este aspecto, la descentralización fiscal ganó ímpetu, se convirtió en una meta tanto económica como política, y sirvió para que los ciudadanos tuvieran un mayor control del gasto.

CUADRO 7
Países y nivel de descentralización

Objetivo de descentralización	Nivel de descentralización (gasto público subnacional como porcentaje del total)		
	Más de 20%	10% - 20%	Menos de 10%
Nivel intermedio (estados o provincias)	Argentina (49) Brasil (46) México (25) Colombia (39)		
Nivel local (municipalidades)	Bolivia (27)	Uruguay (14) Chile (14)	Paraguay (6)

Fuente: BID, 1997.

El Cuadro 7 indica el grado de descentralización del gasto gubernamental en los países del MERCOSUR, en comparación con México, que es una república federal bastante descentralizada para los estándares latinoamericanos. Argentina, Brasil y Colombia conforman el trío de países con el más alto nivel de descentralización en América Latina. De acuerdo con el BID (1997), en los últimos 15 años el monto del gasto público administrado por gobiernos locales (municipales o provinciales) en América Latina ha crecido de un 8 por ciento a un 15 por ciento en promedio. En el caso de Brasil, la relación entre los ingresos netos gubernamentales a nivel central y a nivel subnacional (después de las transferencias) varió de 70:30 en 1980 a 58:42 a principios del año 2001 (Villela, 2001). En varios países, sin embargo – en particular en los países más pequeños con menos población, como Paraguay – los recursos continúan estando altamente centralizados en el gobierno federal.

También hay muchas diferencias entre los países del MERCOSUR en los tipos de procesos de descentralización aplicados, en particular en lo que respecta al traspaso de recursos y responsabilidades a los gobiernos del nivel intermedio o a las municipalidades. En pleno proceso de democratización de Brasil que devolvió el poder político a los civiles, la constitución de 1998 aprobó el traspaso de recursos y responsabilidades directamente a las municipalidades. Argentina, por su parte, optó por fortalecer los niveles intermedios de gobierno en las provincias, lo que representaba en realidad una regionalización del país.

Una revisión de la distribución de la responsabilidad por la prestación de servicios públicos en 24 funciones en 18 países, llevada a cabo por el BID (1997), indica que en los países más descentralizados del MERCOSUR (Brasil y Argentina), muchas funciones se comparten entre los distintos niveles de gobierno. Ese es el caso de los servicios sociales, entre los que se incluye la

educación primaria y secundaria, la atención de salud, y las viviendas que entrega el poder público. En Paraguay y Uruguay, el nivel subnacional de gobierno da cuenta de una pequeña parte del total del gasto público, y el gobierno central asume la responsabilidad por la mayoría de los servicios. En estos casos, las municipalidades se concentran en las funciones de mantenimiento de calles y vigilancia de mercados, mataderos y cementerios.

Villela (2001) señala que los gobiernos centrales tienden a retener las facultades de toma de decisiones en lo que respecta a la asignación de recursos para los servicios, pero no en lo relativo al suministro de los servicios. En 12 de 18 países latinoamericanos, la asignación de fondos para vivienda y educación primaria es determinada exclusivamente por los gobiernos centrales, en tanto que en 14 países la asignación de fondos para servicios sociales y atención primaria de salud es supervisada por los gobiernos centrales.

Brasil es el único país de América Latina que tiene un impuesto al valor agregado subnacional. Este impuesto representa la principal fuente de ingresos para sus estados, en que el 25 por ciento de las recaudaciones de impuestos pasa a las municipalidades. Las dificultades se presentan en los estados individuales que tienen la responsabilidad básica de regular este impuesto; entre estas dificultades están los altos gastos de cumplimiento y la tendencia a estimular los “conflictos fiscales” (competencia de impuestos) entre los estados cuando intentan atraer inversionistas. Estos problemas son muy importantes para el sistema, pero, no obstante, este impuesto ha sido el mecanismo para convertir a Brasil en uno de los países más descentralizados del mundo. De acuerdo con Villela, todos los demás países latinoamericanos tienen problemas para financiar los niveles intermedios de gobierno. Las provincias argentinas, los departamentos colombianos y los estados mexicanos dependen de manera extrema de los trasposos del gobierno central.

En un documento presentado como trabajo de base para la Estrategia de Desarrollo Subnacional del BID, Bird (2000) enfatiza que las finanzas subnacionales y las relaciones fiscales intergubernamentales son una preocupación mayor en Brasil y Argentina y que se están haciendo cada vez más importantes en otros países más grandes. La descentralización está también siendo considerada por países más pequeños como Paraguay, Uruguay, Ecuador y Guatemala. Bird (2000) destaca el ejemplo de Argentina, donde el gobierno nacional tiene un rol preponderante en la determinación de las tasas y bases de los impuestos, en el cálculo y recaudación de los mismos. Si bien se acumula el producto de los mismos para las provincias, dichos impuestos deben ser considerados como impuestos del gobierno central que se asignan a las provincias mediante transferencias. Una interpretación de este tipo es particularmente plausible,

porque existe poca conexión entre el monto transferido y el monto recaudado localmente.

Magrassi (2000) analizó las necesidades de inversión subnacionales de los países latinoamericanos y la respuesta dentro de los mercados financieros. Determinó que la necesidad de capital de inversión local está aumentando en todos los países latinoamericanos, y que varios de ellos están intentando aumentar la toma de préstamos a nivel subnacional, con el fin de expandir y diversificar los recursos comunes disponibles para financiar la inversión en infraestructura. Entre las fuentes de crédito públicas y privadas que cita se encuentran bancos públicos, fondos de desarrollo municipal, bancos comerciales (a menudo a través de intermediarios financieros públicos secundarios) y mercados de capital. Los marcados contrastes entre los sistemas constitucionales y jurídicos de los países latinoamericanos y, asimismo, las distintas características de los mercados de crédito a nivel nacional, determinan las diferencias entre la demanda y la oferta de préstamos a nivel subnacional en cada país.

Para visualizar esta variabilidad, Magrassi (2000) presenta un índice de nivel de autonomía de toma de préstamos a nivel subnacional, desarrollado para 18 países latinoamericanos en relación con el citado informe del BID dedicado a los temas de descentralización. El espectro comprende grados más altos de autonomía en los Estados federados grandes (Brasil y Argentina) y en algunos Estados unitarios (como Colombia y Ecuador). Magrassi sostiene que la mayor autonomía para la toma de préstamos a nivel subnacional en estos países se deriva de la posibilidad de contraer deudas sin la autorización del gobierno central, de la disponibilidad de fondos futuros de impuestos compartidos, y de la posibilidad de constituirlos en prenda para garantizar la deuda. Otros países establecen límites para la adopción de decisiones de financiamiento de deudas a nivel subnacional (como en el caso de Bolivia), o sencillamente no permiten la toma de préstamos a nivel subnacional (como sucede en Chile).

Magrassi (2000) reconoce a México, Brasil y Argentina como países que tienen mercados financieros con un desarrollo suficiente para establecer estrategias destinadas a aumentar la toma de préstamos a nivel subnacional. Cada uno de estos países tenía casi 30 por ciento del total de la emisión de deudas públicas y privadas en América Latina en 1996. También señala la infraestructura legal y reguladora más desarrollada de los mercados nacionales en Brasil, Chile, Argentina, Colombia y Uruguay, donde existen agencias de clasificación independientes a nivel local que pueden realizar evaluaciones de riesgo respecto de las deudas gubernamentales y privadas.

El documento de estrategia de desarrollo subnacional del BID (2000) trata las diversas y a veces divergentes motivaciones para promover la descentralización. Entre estas se incluyen la descentralización como mecanismo para realizar una mejor asignación y un mejor uso de los recursos públicos (logrando una mejor concordancia entre los productos y servicios ofrecidos por el gobierno y las preferencias de la población), promover el compromiso de la comunidad y lograr que esta tenga el dominio de los programas de desarrollo local, fomentar una mayor responsabilidad y una mejor gestión pública a nivel local, y considerar las necesidades y preferencias de las distintas regiones de cada país. Los detractores a menudo señalan que la autonomía local para la toma de decisiones no garantiza por sí misma el mejoramiento de los servicios públicos y puede de hecho incluso empeorarlos si la élite política local controla el proceso de toma de decisiones o si la distribución de los recursos no mantiene el equilibrio de la capacidad de entrega entre las jurisdicciones subnacionales. Estos problemas dan argumentos a los defensores de la centralización, normalmente aquellos preocupados de la estabilidad macroeconómica y de la disciplina fiscal, y a menudo localizados en los ministerios de hacienda.

El Banco Mundial (1995) señala otras dificultades. La descentralización puede fracasar si no está acompañada de facultades suficientes en materia tributaria o de transferencias del gobierno central. Si bien en el largo plazo la descentralización puede aumentar la eficacia del gasto público, los costos iniciales de puesta en marcha para solventar el personal profesional adicional, las edificaciones y equipos, pueden ser considerables. Además, aun cuando las subvenciones en bloques entregadas sin condiciones mejoran la flexibilidad de la toma de decisión a nivel local, también facilitan el control de los fondos por parte de las élites locales. Las concesiones de bloque pueden eliminar los incentivos para que los gobiernos locales obtengan sus propios recursos.

El BID (2000) toma nota de los distintos tipos de gobiernos subnacionales. El Cuadro 8 muestra que la población promedio de 7 155 municipios del MERCOSUR es superior a 30 000, en comparación con la población promedio de 12 000 en los municipios de la Unión Europea. Por lo tanto, si bien la mayoría de los municipios del MERCOSUR son pequeños, otros son relativamente grandes comparados con los países de la Unión Europea. Por ende, en promedio un municipio latinoamericano debe proporcionar servicios a un triple de población que su contraparte en Europa.

El fenómeno de los desequilibrios regionales se analiza en el citado documento del BID (2000). Las “economías de aglomeración” que se generan por la concentración de la actividad económica en las ciudades favorecen la productividad, pero también ejercen presión sobre la infraestructura y el medio

CUADRO 8
Población y municipios en países seleccionados

País	Población (Miles)	Federal		Unitario		Tamaño promedio del municipio
		Estado	Municipio	Depart.	Municipio	
Argentina	36 648	23	1 922			19 068
Brasil	174 825	26	5 001			34 958
Paraguay	5 613			17	213	26 352
Uruguay	3 274				19	172 316
MERCOSUR	220 360		6 923		232	30 798
Chile	15 311			13	341	44 900
Bolivia	8 329			9	311	26 781
México	102 410	32	2 397			42 724

Fuente: Datos básicos del BID (2000).

ambiente, problemas cuya solución requiere grandes inversiones. En las zonas rurales, no sólo hay menos personas que trabajen, sino que la concentración de las actividades productivas (que se limitan en general a unas pocas actividades de extracción o están basadas en los recursos naturales) dificulta la diversificación y hace que las economías locales sean vulnerables a las fluctuaciones del mercado. Los desequilibrios regionales existentes consumen el potencial local para la expansión económica, crean tensiones sociales y de migración entre las regiones, fomentan la distribución desigual de la riqueza, y hacen que se perpetúen las desigualdades entre las regiones. Estos desequilibrios regionales se pueden apreciar en la brecha existente entre los recursos y las capacidades de los gobiernos subnacionales en las regiones ricas versus las regiones pobres. Las enormes diferencias de tamaño entre los gobiernos subnacionales se reflejan en su capacidad institucional. Mientras algunos municipios grandes tienen capacidades institucionales mayores que las de muchos países pequeños, con capacidad financiera y administración financiera acordes, a veces los municipios pequeños ni siquiera tienen un personal permanente.

Programas de desarrollo rural

Parker (1995) enfatiza que la descentralización es un proceso de múltiples dimensiones que avanza con éxitos y reveses. Las iniciativas de descentralización están, por lo tanto, supeditadas a un continuo proceso de modificación que refleja los cambios en las condiciones sociales, políticas y económicas. Luego de revisar una amplia serie de experiencias con proyectos de desarrollo rural descentralizado, Parker reconoce la imposibilidad de diseñar una estrategia única para la descentralización. Destaca, en cambio, la importancia de los ele-

mentos normativos, fiscales e institucionales del proceso de descentralización para distintas estrategias de desarrollo rural.

Van Zyl *et al.* (1995) subrayan la importancia fundamental de la participación de la comunidad y de delegar la facultad de tomar decisiones a los niveles inferiores de gobierno y otras instituciones. Destacan tres sucesos recientes que distinguen los actuales procesos de descentralización de anteriores intentos. El primero es el establecimiento y/o la extensión de las instituciones democráticas en muchos países, incluido el reemplazo de los regímenes militares por gobiernos civiles elegidos, y el hecho de que muchos funcionarios de gobierno/alcaldes y concejales ya no son nombrados sino elegidos. El segundo es el tardío reconocimiento de la importancia de proporcionar recursos financieros a las instituciones descentralizadas, con el fin de facilitar el ejercicio de sus facultades y el cumplimiento de sus responsabilidades, dado que la falta de esos recursos condenó al fracaso a muchas campañas de descentralización anteriores. El tercero es que la participación en la descentralización se amplía a una mayor variedad de instituciones, lo que contempla la privatización de algunos servicios, la inclusión de las ONG y de las organizaciones comunitarias en el suministro de servicios, y una mejor focalización en los grupos vulnerables.

Brasil es una de las federaciones más descentralizadas del mundo luego de la adopción de la Constitución de 1988, que aclaró los respectivos roles de los diferentes niveles de gobierno. Las funciones meramente locales se han asignado exclusivamente al nivel municipal. Entre estas se incluyen la educación, la atención de salud preventiva y el transporte interno de la ciudad. La responsabilidad de los servicios públicos que tienen alcance nacional, como la defensa y las relaciones exteriores, continúa siendo exclusivamente una función federal. La responsabilidad respecto de las demás funciones se comparte entre la administración federal y la estatal, de modo que el gobierno federal dicta las normas y los estados son responsables del suministro de los servicios.

Van Zyl *et al.* (1995) señalan la discrepancia a menudo considerable entre la asignación *de facto* y la asignación *de jure*, junto con la persistente participación directa del gobierno federal en funciones exclusivamente locales. Sin embargo, sostienen que en relación con la responsabilidad de los programas de desarrollo en particular, la descentralización (si se maneja correctamente) tiene el potencial para superar los problemas financieros y administrativos asociados a la excesiva centralización de la implementación del proyecto, lo que ha sido identificado como una importante limitación en intervenciones anteriores en el noreste. La descentralización permite a las comunidades locales desempeñar un rol más activo en la elección e implementación del proyecto.

Los Proyectos de Desarrollo Rural en el Noreste de Brasil del Banco Mundial, que se reformularon en 1993, se centraron en pequeñas inversiones en subproyectos adaptados en función del cliente e implementados por las mismas comunidades, con administración descentralizada del proyecto a nivel de estado y local, mayor transparencia en la toma de decisiones y rendición de cuentas por la ejecución del proyecto. Su implementación entregó cinco lecciones importantes:

- 1) **La descentralización** de la toma de decisiones en materia fiscal y de inversiones, mediante el traspaso de esta facultad del gobierno federal a los gobiernos estatales y locales, tiende a dar por resultado una administración más eficiente del proyecto.
- 2) **La descentralización** de las decisiones en materia de asignación de recursos e inversiones, mediante su traspaso a las municipalidades y comunidades rurales, debe estar acompañada de un sistema de control claramente definido y bien informado, de modo de impedir el uso indebido de los fondos.
- 3) **La participación en el financiamiento** de subproyectos genera un sentido de propiedad y una disposición para compartir la responsabilidad por el funcionamiento y mantenimiento futuro de las inversiones del proyecto.
- 4) **La participación del beneficiario** en la elección, ejecución, supervisión y en el financiamiento de las inversiones del proyecto garantiza que las inversiones respondan a una genuina necesidad, generen ahorro de costos y aumenten la responsabilización a nivel local.
- 5) **La sostenibilidad de las inversiones del proyecto** tiene mayor potencial cuando las municipalidades y comunidades contribuyen al financiamiento del subproyecto mediante un acuerdo de costos compartidos y cuando hay mayor participación del beneficiario (Banco Mundial, 1994).

CONSIDERACIONES FINALES

El nuevo enfoque hacia el desarrollo sostenible tiene el innegable mérito de superar las arcaicas dicotomías urbano/rural y agrícola/no agrícola. Como se sabe, las actividades agrícolas han sido profundamente transformadas por las actividades no agrícolas. El espacio rural ya no es un espacio definido por su particular relación con la tierra – y, en términos más amplios, con la naturaleza y el medio ambiente – sino que está profundamente ligado al espacio urbano contiguo.

No obstante, el enfoque del desarrollo local presupone un mínimo de organización social que permita a los distintos actores sociales operar como auténticos

protagonistas del cambio de los espacios que habitan. Por lo tanto, el desarrollo local sostenible debe también entenderse como desarrollo en materia de políticas, en el sentido de que permita una mayor y mejor representación de los diversos actores sociales. Al hablar de estos actores, no se trata solamente de los productores agrícolas, independientemente de lo variado que pueda ser ese grupo. También se deben incluir a quienes habitan el entorno rural o a aquellos de las zonas urbanas que simplemente mantienen un punto de referencia idílico para una nueva relación con la naturaleza.

Las crecientes exigencias e inquietudes relacionadas con la administración y conservación de los recursos naturales son otros componentes importantes en el fortalecimiento del espacio rural. También en este aspecto, la organización de los actores sociales puede dar el impulso para la participación e implementación de planes de desarrollo local orientados a sus intereses. Continúa habiendo muchas restricciones sobre las formas de participación y representación, debido a los bajos niveles de movilización y, asimismo, a las dificultades para representar adecuadamente a todos los sectores sociales involucrados. Esto crea sesgos operacionales y organizacionales que tienen su origen en las estructuras institucionales locales y en la facultad de tomar decisiones de los grupos más acomodados.

En el caso del MERCOSUR, si bien las medidas dirigidas exclusivamente al desarrollo agrícola lograron fomentar la modernización en algunas partes de los países miembros, ello no estuvo acompañado de las correspondientes ganancias en términos de desarrollo rural. Una de las principales razones de este fenómeno es que sólo se consideraron importantes las dimensiones tecnológica y económica del proceso de desarrollo rural, en tanto que se relegaron a un segundo plano los cambios en las políticas y en el ámbito social, como la organización de los trabajadores rurales sin tierra y de los pequeños agricultores.

Además, dentro del marco de la globalización, las desigualdades que existen en los países del MERCOSUR tienden a exacerbarse, tanto en términos regionales como en el sector agropecuario, en lo que respecta a la relación entre el sector agropecuario familiar y la agroindustria. Es evidente que la globalización está acelerando la exclusión social de quienes ya están en desventaja y, por consiguiente, está acentuando los desequilibrios que caracterizan la modernización agrícola. Si bien el nuevo enfoque hacia el desarrollo local sostenible permite superar las viejas dicotomías urbano/rural y agrícola/no agrícola, la organización social rural existente puede no ser adecuada para proporcionar a los nuevos actores sociales la oportunidad de participar plenamente en los mecanismos de descentralización.

Los intentos para avanzar en la descentralización fiscal a fin de dar mayor autonomía a los gobiernos regionales y a las municipalidades en los países del MERCOSUR se encuentran con el obstáculo que significan las restricciones cada vez mayores que imponen las leyes federales tendientes a aplicar medidas fiscales más rigurosas, con el pretexto de tener que mantener la responsabilidad fiscal. Estas medidas comprenden la limitación del gasto sobre la base de la capacidad real de recaudar impuestos de los gobiernos locales, más los traspa-sos recibidos (en particular en los países que han logrado un mayor avance en la descentralización relativa a las políticas, como Argentina y Brasil).

El concepto de que la pobreza rural no es el único impedimento para el desarrollo sostenido en los países en desarrollo está lejos de ser novedoso. La falta de organización social en los países en desarrollo – en especial en las zonas rurales más pobres – se reconoce cada vez más como una importante barrera, en un entorno en que la globalización trae consigo un renovado reconocimiento del valor de los espacios locales como escenarios para la participación política, económica y social.

Finot (2001) argumenta que un enfoque estratégico intensificaría la descentralización política en la entrega de infraestructura y servicios básicos y, tras esto, se construiría la base para el desarrollo local. Esto conllevaría la descentralización operacional de un sistema de suministro que garantice a todos los habitantes un acceso igualitario a una “canasta social” de servicios públicos. No tendría que interferir necesariamente con el hecho de dejar las decisiones políticas en materia productiva a nivel centralizado (o incluso recentralizado) con el objeto de favorecer la competencia económica.

Finot propone reemplazar los actuales sistemas de transferencia con un sistema territorial (basado en decisiones autónomas en cuanto al desarrollo local) y un sistema social (la canasta mínima de servicios). Los gastos deberían ser proporcionales al trabajo *relativo* de cada comunidad. Aquí, no sólo se consideraría el aporte tributario, sino también los aportes de las personas (a través de sus organizaciones sociales) en términos de trabajo, materiales y dinero para el suministro de bienes públicos.

De la evidencia disponible tras unos 20 años de experiencia en materia de descentralización fiscal en América Latina, Villela (2001) concluye que a pesar del fracaso de la descentralización para reducir la desigualdad regional en cuanto a riqueza, en especial en países grandes como Argentina y Brasil, ha tenido un efecto positivo en términos de equidad territorial y social. Se han incrementado los fondos disponibles para las regiones menos desarrolladas y se ha mejorado la cobertura de servicios básicos, como la atención de salud

primaria. Villela cita una mayor eficiencia en la distribución y una mayor cobertura de los servicios (aunque reconoce costos unitarios más altos), y señala que los resultados fueron mejores en el sector salud - donde el gobierno central ha mantenido una mayor responsabilidad en la asignación de fondos - que en otros sectores, como la educación primaria, donde el financiamiento se descentralizó significativamente.

Villela (2001) llama la atención sobre la inseguridad y el desequilibrio en términos macroeconómicos, que pueden amenazar con anular los beneficios de la descentralización, en especial la tendencia a que los gastos aumenten con mayor rapidez que los ingresos locales. Esto puede producir una brecha que tiene que ser cubierta con mayores transferencias del gobierno central o bien un déficit y un alto endeudamiento subnacional. Recientemente se han introducido en varios países leyes sobre responsabilidad fiscal diseñadas para controlar el desequilibrio fiscal, promover la transparencia y restablecer la disciplina fiscal subnacional, aunque no está claro si han logrado crear un pacto intergubernamental sostenible de prudencia fiscal y un entorno propicio para el crecimiento y la democracia. La actual crisis argentina, para citar un ejemplo, da que pensar al respecto.

¿En qué medida ha servido la descentralización para el desarrollo rural de los países del MERCOSUR? Aunque la evaluación inicial del Banco Mundial (1995) de su experiencia con los proyectos descentralizados de desarrollo rural reconoce que se requiere mayor investigación para tener una visión clara de lo que funciona y lo que no funciona, el informe sugiere que ya es posible extraer algunas lecciones importantes de la experiencia acumulada a la fecha. Es fundamental la importancia del diseño apropiado de los tres elementos cruciales - político, fiscal e institucional - y la armonía entre ellos. El diseño apropiado del mecanismo que permite combinar los tres elementos no puede determinarse mediante un modelo fijo, sino que debe ser elaborado por cada país, considerando las tradiciones, la historia, la política, y los factores sociales locales.

TEMAS DE INVESTIGACIÓN FUTURA

Una primera área de investigación es la creación de capacidad a nivel administrativo local como parte del proceso de descentralización. Se han realizado pocas investigaciones o evaluaciones en relación con el aumento de la capacidad local en recursos humanos, en particular en términos de negociación, manejo de proyectos y presupuestos, y atracción de inversiones privadas. Esta clase de investigación es de particular trascendencia dada la importancia de la descentralización dentro del concepto de desarrollo basado en el aspecto territorial en los países del MERCOSUR.

Una segunda área esencial de investigación es la organización y participación social en la descentralización. De particular interés es la organización independiente o autónoma de los actores sociales emergentes en el escenario rural, donde las actividades no agrícolas y las “nuevas” actividades agrícolas son cada vez más importantes como formas de generar trabajo e ingresos. En este punto, es conveniente destacar las actividades relacionadas con la conservación de los recursos naturales y la posibilidad de realizar una explotación sostenible de los recursos para actividades recreativas y turismo rural.

Un tercer aspecto que merece mayor investigación es la nueva relación entre el sector agropecuario familiar y la agroindustria. ¿Cómo se han alterado las relaciones tradicionales del minifundio y del latifundio en función de los cambios que se han producido en la agronomía latinoamericana durante las últimas dos décadas?

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, D. y Leiserson, M.** 1978. *Rural enterprise and non-farm employment*. Washington, DC, World Bank Series Discussion Paper (Enero).
- Anderson, D. y Leiserson, M.** 1980. Rural non-farm employment in developing countries. *Econ. Dev. and Cultural Change*, 28(2): 227–248.
- Banco Mundial.** 1994. *Brazil Northeast Rural Poverty Alleviation Program – Bahia*. Document Report No. 4390-BR. Washington, DC.
- Banco Mundial.** 1995. *Toward sustainable production systems and rural poverty reduction*. Agriculture and Natural Resources Department Dissemination Notes 2. Washington, DC.
- Banco Mundial.** 1996. *The political economy of democratic decentralization*. Agriculture and Natural Resources Department Dissemination Notes 9: 1–4. Washington, DC.
- Banco Mundial.** 2001. Rural development strategy and action plan for the Latin America and the Caribbean region. Washington, DC.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo).** 1997. *Informe progreso económico y social de América Latina*. Santiago, IPES.
- BID.** 2000. *Making decentralization work in Latin America and the Caribbean: a background paper for the sub-national development strategy*. Documento número GN-2026. Washington, DC, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Desarrollo Social.
- Bird, R.** 2000. *Intergovernmental fiscal relations in Latin America: policy design and policy outcomes*. Washington, DC, División de Desarrollo Social, BID.

- Chaloult, I. y Hillcoat, G.** 1997. *MERCOSUR e comercio agropecuario*. Buenos Aires, Departamento de Integración y Programas Regionales, BID. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.
- David, B., Morales, C. y Rodrigues, M.** 2001. Modernidad y heterogeneidad: estilo de desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe. En M. Beatriz de A. David, ed., *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, pp. 1–88. Bogotá, CEPAL/Alfaomega.
- Del Grossi, M. y Graziano da Silva, J.** 2002. *Novo rural - Uma abordagem ilustrada*. Londrina, Brazil, Instituto Agronômico do Paraná.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).** 2001. *Urbanización y evolución de la población urbana de América Latina, 1950–1990*. Boletín demográfico número especial, Mayo. Santiago, División de Población.
- Finot, I.** 2001. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Serie Gestión Pública, 12. Santiago, ILPES-CEPAL.
- Fogel, R.** 2001. La Estructura y la coyuntura en las luchas del movimiento campesino paraguayo. En N. Giarracca, ed. *Desarrollo rural: ¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires, CLACSO – Grupo de Trabajo Rural.
- Galeano, L.** 1997. *La pobreza en el Paraguay rural*. Santiago de Chile, FAO (Informe de Derechos Humanos).
- Giarracca, N., ed.** 2001. *Desarrollo rural: ¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires, CLACSO – Grupo de Trabajo Rural.
- Graziano da Silva, J.** 1999. *O novo rural brasileiro*. Campinas, Brazil: Instituto de Economía-Unicamp.
- Graziano da Silva, J. y Del Grossi, M.** 2001. Rural non-farm employment and incomes in Brazil: patterns and evolution. *World Dev.*, 29(3): 443–454.
- Graziano da Silva, J.** 2002. Local sustainable development, globalization and restructuring in underdeveloped countries. *Int. Journal of Soc. of Agric. and Food*, 10(1): 64–79.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura).** 2000. *The new rurality: sustainable rural development in the context of a new reading of rural reality*. San José, Conceptual Document Series.
- Klein, E.** 1992. *El empleo rural no agrícola en América Latina*. Documento 364. Santiago, PREALC/OIT.
- Magrassi, M.** 2000. *Subnational investment needs and financial market response*. Washington, DC, BID, Sector Estudios, Departamento Regional de Operaciones.
- Molinas Veja, J.** 2000. *El mercado de tierras rurales en Paraguay*. Serie Desarrollo Productivo 77. Santiago, CEPAL.

- Montoya, M.** 1998. A matriz insumo-producto internacional do Mercosul em 1990: as desigualdades regionais e o impacto intersetorial do comércio inter-regional. Doctoral Thesis. Piracicaba – SP. ESALQ/USP.
- Morley, S. y Vos, R.** 1999. *Poverty and dualistic growth in Paraguay*. (draft)
- Neiman, G. y Bardomás, S.** 2001. Continuidad y cambio en la ocupación agrícola y rural de la Argentina. En G. Neiman, ed. *Trabajo de campo. Producción, tecnología y empleo en el medio rural*. Buenos Aires, Ediciones CICCUS.
- Neiman, G., Alvarez Sánchez, A. y Berger, M.** 2001. El trabajo agrícola en el MERCOSUR: tendencias generales y diferencias nacionales. En CICCUS, ed., *Trabajo de campo: Producción, tecnología y empleo en el medio rural*, pp. 31–54. Buenos Aires, CICCUS.
- Parker, A.** 1995. *Decentralization: the way forward for rural development?* Policy Research Working Paper Series. Washington, DC, Banco Mundial.
- Piñeiro, D.** 2001. Trabajadores rurales y flexibilización laboral. El caso de Uruguay. In Giarraca, N., ed. *Desarrollo rural: ¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires, CLACSO – Grupo de Trabajo Rural.
- Reardon, T., Berdegú, J. y Escobar, G.** 2001. Rural non-farm employment and income in Latin America: Overview and policy implications. *World Dev.*, 29(3): 395–409.
- Tendler, J.** 1997. *Good government in the tropics*. Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.
- Van Zyl, J., Barbosa, T., Parker, A.N. y Sonn, L.** 1995. *Decentralized rural development and enhanced community participation: A case study from northeast Brazil*. Policy Research Working Paper No. 1498. Washington, DC, Departamento de Agricultura y Recursos Naturales del Banco Mundial, División de Políticas Sectoriales y Recursos de Agua.
- Villela, L.** 2001. *Fiscal decentralization in Latin America*. Washington, DC, BID, Departamento de Integración y Programas Regionales (borrador)
- Zylberstajn, D. y Jank, M.S.** 1998. Agribusiness in MERCOSUR. Building new institutional apparatus. *Agribusiness*, 14 (4): 257–266.