

# IICA



**PROGRAMA DE ORGANIZACION Y ADMINISTRACION  
PARA EL DESARROLLO RURAL**

**EXPERIENCIAS EN LA APLICACION  
DE ESTRATEGIAS PARA COMBATIR  
LA POBREZA RURAL**

IICA  
PM-CO-029  
1987

**OFICINA EN COLOMBIA**

(COPIA)



**EXPERIENCIAS EN LA APLICACION  
DE ESTRATEGIAS PARA COMBATIR  
LA POBREZA RURAL**

COLECCION ESPECIAL  
NO SACAR DE LA BIBLIOTECA

**EXPERIENCIAS EN LA APLICACION  
DE ESTRATEGIAS PARA COMBATIR  
LA POBREZA RURAL**

**FAUSTO JORDAN B.  
DIEGO LONDONO R.**

This One



PGLG-CKO-RSGG

Digitized by Google

- © Jordán B., Fausto  
Londoño R., Diego  
© IICA, 1987

*Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin autorización del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-IICA-*

*IICA*

*PM-CO-029*  
*1987*

*Jordán, Fausto*

*Experiencias en la aplicación de estrategias para combatir la pobreza rural. /Fausto Jordán B., Diego Londoño R. —Bogotá : IICA-Programa Organización y Administración para el Desarrollo Rural, 1987.*

*37 p. —(IICA : Serie de Publicaciones Misceláneas de Colombia no. 029).*

*ISSN-0534-5391*

*1. Desarrollo Rural-América Latina y el Caribe. 2. Pobreza Rural. I. Título. II. Serie.*

**Serie Publicaciones Misceláneas A3/CO-87-029**

---

Este libro fue publicado por la unidad de Publicaciones del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura en Colombia -IICA- La Serie de Publicaciones Misceláneas tiene como objetivo proporcionar información sobre temas no clasificables en otras series establecidas.

**Bogotá, Colombia, 1987**

# CONTENIDO

	Página
I. INTRODUCCION	1
II. LA POBREZA RURAL	2
1. Marco Conceptual	2
2. Pobreza Rural en América Latina y El Caribe	5
3. Factores Asociados a la Pobreza Rural	6
3.1 Tamaño y Potencial Productivo de las Explotaciones	6
3.2 Las Escasas Oportunidades de Empleo	8
3.3 Las Imperfecciones del Mercado	8
3.4 El Individualismo	9
3.5 Dificil Acceso a Servicios del Estado	9
III. LAS ESTRATEGIAS UTILIZADAS PARA COMBATIR LA POBREZA RURAL	11
1. Reforma Agraria	11
2. Los Proyectos de Colonización	12
3. Los Proyectos de Desarrollo Rural	12
3.1 La Caracterización de los Modelos	12
3.2 La Evolución de los Programas DRI	19
3.3 Los Principales Logros Alcanzados	21
IV. LA COOPERACION TECNICA DEL IICA	26
1. Naturaleza y Fines del IICA	26
2. La Experiencia Obtenida de Desarrollo Rural	27
2.1 Fondo Simón Bolívar	27
2.2 Planificación y Administración Para el Desarrollo Rural en América Latina y El Caribe (PROPLAN)	31
2.3 Apoyo al Programa de Adiestramiento y Estudios Sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano y República Dominicana (PRACA)	36

	<b>Página</b>
2.4 Transferencia de Tecnología Para la Mujer y Familia Rural	37
2.5 Fortalecimiento de la Capacidad Gerencial de Empresas Asociativas de Producción Agropecuaria (FORGE)	39
2.6 Conclusiones	41
<b>V. UNA VISION HACIA EL FUTURO</b>	<b>42</b>
1. El Diseño de Nuevas Estrategias	42
1.1 El Apoyo Político	42
1.2 Necesidad de Definiciones Operacionales	42
1.3 La Cobertura Espacial	43
1.4 Selección de Componentes	44
1.5 Entrega de Servicios de Apoyo a la Producción	44
1.6 Nuevas Fuentes de Ingreso	47
1.7 Participación, Organización y Capacitación Campesina	48
1.8 Administración y Manejo de Proyectos	48
1.9 La Problemática del Financiamiento	49
1.10 La Organización Institucional	49
1.11 El Seguimiento y la Evaluación	50
1.12 La Capacitación a los Técnicos	51
2. Las Posibilidades de la Cooperación Técnica del IICA	51

# EXPERIENCIAS EN LA APLICACION DE ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA POBREZA RURAL

AUTORES: Eco. Fausto Jordán B. \*/  
Diego Londoño R. Ph.D. \*\*/

## I. INTRODUCCION

A lo largo de la década del 70 y principalmente en lo que va corrido del 80, el tema de la pobreza rural se ha convertido en una de las prioridades de reflexión y acción de los países de América Latina y el Caribe. Asimismo se ha generado un proceso de toma de conciencia con respecto a que el crecimiento económico que se ha operado en algunos países de la región, no ha tenido la irradiación social que se esperaba.

Los más pobres de cada país se han beneficiado en forma restringida de los Programas y Proyectos ejecutados para combatirla y si bien es cierto que, se cuenta con más bienes y servicios, éstos no se han distribuido en una forma equitativa entre la población. Se aprecia en las sociedades de los países de la región, una mayor concentración del ingreso en un estrato relativamente pequeño y una creciente marginación de importantes sectores de su población.

Por la magnitud de su incidencia en el campo particular de la economía de los países, la pobreza rural con sus alcances, programas para su erradicación y lecciones de la experiencia, constituyen la esencia del presente trabajo. En consecuencia, su propósito fundamental se ubica en la perspectiva de contribuir, a través del análisis de las experiencias desarrolladas tanto por los países como por la cooperación técnica del IICA en la ejecución de Programas y Proyectos, al señalamiento de criterios que permitan guiar acciones futuras con una mayor probabilidad esperada de éxito.

Se espera que la sistematización de la información disponible permitirá precisar el diagnóstico y estructurar rasgos comunes de las estrategias utilizadas como base esencial para identificar componentes claves en el diseño de nuevos modelos de acción que faciliten la lucha para erradicar la pobreza rural de nuestro continente.

-----  
\*/ Director Programa Organización y Administración para el Desarrollo Rural-IICA

\*\*/ Director Programación y Evaluación - IICA

Los autores agradecen la colaboración de los Ingenieros Agustin Cobos y Roberto Gonzalez, Consultor y Especialista en Desarrollo Rural del IICA en Ecuador respectivamente, en la sistematización y análisis de la documentación básica para elaborar este documento.

## II. LA POBREZA RURAL

### 1. MARCO CONCEPTUAL

La creciente preocupación por el fenómeno de la pobreza, especialmente a partir de 1980, ha conducido a numerosos investigadores y científicos sociales a intentar conceptualizaciones y definiciones de pobreza rural. En la actualidad se da una amplia gama de conceptos abordados desde diferentes perspectivas y con diversos criterios de interés, pero casi siempre teniendo de presente el mismo fenómeno aunque bajo diferentes denominaciones: pobreza crítica, pobreza absoluta, miseria rural, indigencia, marginalidad rural, extrema pobreza, etc.

La bibliografía revisada hace referencia principalmente a tres aspectos: criterios para definir la pobreza, establecimiento de indicadores para su medición y cuantificación del problema.

Al respecto se puede afirmar que no ha sido posible establecer definiciones nitidas y en términos concretos. Los criterios con base en los cuales se hacen juicios sobre la pobreza son relativos y van cambiando con las épocas y los tipos de sociedad. Ello conduce a afirmar que el fenómeno de la pobreza es esencialmente dinámico 1/. Adicionalmente, en los estudios sobre la pobreza una fuente de obstáculos inevitables es la presencia de juicios de valor 2/.

La mayoría de los estudios sobre el tema han puesto de presente la necesidad de previamente ir en la búsqueda de un concepto que dé cuenta del fenómeno, pero no en forma aislada del contexto social en que se produce, sino buscando las relaciones con otros aspectos sociales relevantes.

En lo relativo a la operacionalización de la pobreza, a pesar de que hay tantas maneras como posiciones valorativas que se tomen en cuenta, la tendencia es a manejar el concepto como variable más que como atributo ya que se tiene la ventaja de contar con un rango mayor de variaciones con diferentes categorías para la medición 3/.

No obstante los avances obtenidos, continúa presente la existencia de múltiples dificultades para identificar o precisar en mejor

- 
- 1/ KAMINSKY, M. "La pobreza en América Latina: Análisis cuantitativo comparativo multivariante con indicadores sintéticos alternativos. CIENES. 1979. 23 p.
  - 2/ ARGUELLO, O. y R. FRANCO. Pobreza: problemas teóricos y metodológicos. En: Pobreza, necesidades básicas y desarrollo. CEPAL, ILPES, UNICEF. 1982. pp. 44-58
  - 3/ Ibid, p. 54

forma a la masa poblacional afectada por la pobreza. Una de las principales dificultades tiene que ver con la selección y aplicación de criterios para determinar las "necesidades básicas" y a su vez la selección y aplicación de indicadores que las representen y poder fijarles puntos críticos con referencia a su satisfacción.

Al respecto, Kaminsky 4/ señala que más que querer medir la pobreza, se debe concentrar el esfuerzo en la construcción de "indicadores sintéticos" de condiciones representativas de ella y en desarrollar procedimientos para su constatación y comparación.

Uno de los enfoques más utilizados ha sido el de seleccionar un conjunto de necesidades básicas materiales consideradas imprescindibles para la subsistencia. Se carece sin embargo, de criterios científicos que determinen con firmeza, qué es lo necesario para subsistir y cuáles son sus puntos críticos (mínimos) por debajo de los cuales se estima que la vida resulta dificultosa.

En casi todos los estudios se presenta el problema de la selección o fijación de esas necesidades que bajo algún criterio se consideran básicas y que a su vez permitan establecer el nivel de ingreso que haga posible su satisfacción. 5/.

En general las variables más utilizadas en ese tipo de trabajos han sido alimentación, nutrición, educación, salud y vivienda. Se han intentado además, combinaciones de tales criterios para llegar a la delimitación de las llamadas líneas umbrales o zonas de pobreza. Asimismo la operacionalización de variables en forma conjunta ha concluido en la formación de índices globales de bienestar en los cuales las monedas de los países han sido utilizadas como el instrumento de reducción de todas las variables a una dimensión común.

En general se ha recurrido a la utilización del ingreso como el más adecuado de los indicadores para medir la pobreza, considerando que éste constituye un medio para el logro de un fin, cual es el de la satisfacción de las necesidades básicas.

No obstante, existe polémica al respecto y se considera que el ingreso no es suficiente para llegar a constituirse en un indicador apropiado para medir en forma adecuada a la pobreza 6/.

Para remediar en parte la problemática mencionada, algunos

---

4/ KAMINSKY, M. Op. Cit.

5/ KAMINSKY, M. Op. Cit.

6/ FRANCO, R. Op. Cit.

autores han tratado de precisar las características de la pobreza a partir de un conjunto de dimensiones que se han dado en llamar la "calidad de la vida". No obstante que este nuevo concepto resulta ser más representativo que el ingreso, sin embargo entraña la consideración de una amplia gama de facetas de difícil elaboración y manejo 7/.

La experiencia señala que la medición de los problemas sociales implica valores y la identificación de los indicadores sociales conlleva aspectos tanto políticos como técnicos. Uno de ellos es el enfoque gubernamental, a través del cual la mayoría de los países latinoamericanos ha fijado en sus legislaciones sus posiciones valorativas en cuanto a las necesidades básicas que deben recibir una satisfacción adecuada. En la mayoría de los casos, esto se relaciona con la fijación de los denominados "salarios vitales" que prácticamente constituyen una demarcación de la línea de pobreza.

En la medición de la pobreza, además de la importancia que reviste el problema de la selección de indicadores adecuados, juega un papel destacado el aspecto relacionado con la disponibilidad y confiabilidad de la información. En este sentido, la creciente preocupación por el problema de la pobreza ha sido corroborada por un esfuerzo plausible en materia de recolección de datos. Desgraciadamente este aumento en la disponibilidad de datos no ha estado acompañado de un mejoramiento de su calidad estadística. En muchos países se han llegado a realizar toscos cálculos sobre distribución de ingreso, con base en fuentes de datos que pueden ser las mejores disponibles pero que realmente no alcanzan a ser útiles 8/.

Aun cuando se pretenda usar como criterio principal, la calidad de la vida, cualquier intento para determinar el tamaño y la ubicación de un grupo pobre necesariamente debe caer en la medición de la cantidad de bienes y servicios que consume. En la mayor parte de los países del mundo la información cuantitativa con respecto al nivel de consumo sigue siendo notablemente incompleta y poco fidedigna. Los intentos para cuantificar la pobreza crítica en función de aquellos componentes del nivel de vida que pueden medirse fácilmente, con frecuencia ha conducido a exagerar la magnitud de la pobreza rural. La información y las formas en que se la reúne y analiza presenta ventajas y peligros muy complejos que pueden ser fácilmente manipulables por el Estado para fines muy exclusivos.

De todas maneras los avances teóricos y metodológicos que se han generado hasta el presente con todas las limitaciones e

---

7/ CEBOTAREV, N., P. DROLET, J. HURWITCH, T. MALDONADO, J. NEWTON, P. SHEPARD. "La calidad de la vida de la familia rural: Estrategias institucionales en América Latina 1981. 209 p.

8/ LABBENS, J. "Qué es una pobre?". En: Pobreza, necesidades básicas y desarrollo. CEPAL, ILPES, UNICEF. 1982 pp. 31-43

inconvenientes a ellos asociados, han permitido echar nueva luz sobre algunos de los diferentes problemas que encaran las sociedades en desarrollo, particularmente en el caso de aquellas empeñadas en la erradicación o alivio de la pobreza.

La revisión bibliográfica anterior demuestra claramente la necesidad de apoyar esfuerzos adicionales orientados a superar los problemas conceptuales vigentes en relación a una definición operacional de pobreza rural y a la concreción de metodologías e instrumentos que permitan una más precisa cuantificación de sus reales dimensiones. Ello es condición necesaria, aunque no suficiente, para el diseño de nuevas estrategias que conduzcan, con mayor probabilidad de éxito, a la obtención de un objetivo explícito o implícito en la mayoría de los planes nacionales de desarrollo de nuestros países: Combatir la pobreza rural.

## 2. POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Todos sabemos que en América Latina hay pobreza, pero no estamos informados y claros de su real dimensión. La magnitud del problema ha venido generando creciente inquietud a nivel de casi todos los países. Según cálculos estimativos elaborados para 1980 <sup>9/</sup>, la población rural pobre en América Latina alcanzaba 69.4 millones de personas, distribuidas en países, regiones y subregiones (Cuadro No. 1). Los lugares geográficos donde se encuentra mayormente concentrada la pobreza son: Nordeste del Brazil; la subregión andina, México, Centroamérica (El Salvador, Honduras, Guatemala y Panamá); El Caribe (Haití, República Dominicana y Jamaica).

La cantidad total de pobres rurales que muestra el Cuadro No. 1, calculado mediante la selección y aplicación de umbrales de pobreza, constituían el 35% de la población latinoamericana en el año 1980, cifra que en la actualidad puede estar aumentada si se tiene en cuenta que no han disminuido y por el contrario se han mantenido los fenómenos de deterioro de las economías campesinas.

La pobreza incide de manera diferente según se trate de sectores rurales o sectores urbanos. Para 1980 mientras que el 56% de la población rural tenía niveles de ingreso de pobreza para la población urbana, el porcentaje era de solamente 23%. Indudablemente estas cifras ocultan diferencias apreciables que se dan entre países de una misma región. Así por ejemplo, mientras que para Argentina y Uruguay el 10% de su población rural se clasificaba como pobre para el conjunto de países del Área Andina, Centroamérica y El Caribe, la cifra era del 75%.

---

9/ BID. "Progreso económico y social en América Latina": Informe 1986. pp. 127-152.

Para Colombia, el DANE (Departamento Nacional de Estadística), señala que 13 millones de personas equivalentes al 45% de la población total viven en la pobreza absoluta y 6 millones, 20% de la población total en condiciones de miseria 10/. La información se obtuvo con base en los resultados del censo nacional de población de 1985 considerando cinco variables (calidad de la vivienda, hacinamiento crítico, empleo, educación, servicios públicos). Se calificó como personas en pobreza absoluta a quienes no tuvieran satisfecha alguna de las cinco necesidades básicas y en la miseria a quienes presentarían insatisfacción de dos o más de las necesidades elementales. Siete de los trece millones de pobres habitan en áreas rurales y de los seis millones restantes un millón vive en Bogotá.

### 3. FACTORES ASOCIADOS A LA POBREZA RURAL

La pobreza rural sólo puede interpretarse en el contexto político y socioeconómico en el cual se produce. Sin embargo, de manera general se tratará de hacer referencia a aquellos factores más directamente asociados al fenómeno y su cuantificación en la medida de los datos disponibles.

#### 3.1 Tamaño y Potencial Productivo de las Explotaciones

Según un estudio de la FAO 11/, en el caso de Centroamérica, en 1978 las fincas subfamiliares y los minifundios representaban el 79% de todas las unidades agrícolas pero en superficie solamente alcanzaban al 10%. En contraposición, las demás unidades agrícolas constituían el 6% del total y controlaban el 74% de la superficie.

En la región sudamericana las pequeñas propiedades están concentradas principalmente en el Callejón Interandino de Ecuador, Perú y Bolivia en donde se encuentran los siguientes casos:

En Perú, el 85% de las fincas tiene menos de 4 hectáreas de superficie. En Bolivia, el 90% de las fincas tiene menos de 10 hectáreas. En Paraguay, aproximadamente 2/3 de las fincas tenían un tamaño menor a 5 hectáreas en 1977. En Chile, 2/3 de las fincas son minifundios con una superficie media de 1.8 hectáreas.

Como se puede deducir de los datos presentados, el recurso tierra se encuentra altamente concentrado, lo cual incide directamente sobre la pobreza rural.

---

10/ LUNA CANO RICARDO. Artículo publicado en el Tiempo de Bogotá. Mayo 9 1987, p. 15A.

11/ FAO. "Rural Poverty in Latin America and the Caribbean" 1984. pp.43-48.

CUADRO NO. 1

AMERICA LATINA: POBLACION RURAL POBRE 1/ SEGUN PAISES, REGIONES  
O SUBREGIONES, 1980 (Millones)

PAIS, REGION O SUBREGION	POBRES RURALES
Altiplano andino (Ecuador, Perú y Bolivia)	9.4
Haiti y República Dominicana	6.5
Centro América y Panamá	8.9
México	10.9
Brazil	25.0
Colombia	2.7
Otros países	6.0
<b>T O T A L</b>	<b>69.4</b>

FUENTE: BID. Op. Cit.

1/ Se considera que una familia rural vive en la pobreza si su ingreso es menor del doble (1.75) del costo de la canasta básica.

Adicionalmente al problema de concentración existen dos restricciones adicionales importantes: la calidad del recurso tierra y la inseguridad en la tenencia (títulos de dominio). En el primer caso se ha estimado que aproximadamente el 87% de los pobres rurales trabaja tierras con suelos degradados, fuertemente inclinados, susceptibles a la erosión, ubicación remota y marginalmente productivas. En el segundo caso, una gran parte de pobres rurales operan a menudo en condiciones de inseguridad y precarismo en la tenencia de la tierra.

El desplazamiento de los agricultores que trabajaban predios en arrendamiento o aparcería, lógicamente está contribuyendo a aumentar en primera instancia la masa laboral rural pobre y en segunda instancia a engrosar la migración rural-urbana.

### 3.2 Las Escasas Oportunidades de Empleo

La creciente y acumulativa mecanización agrícola, las especializaciones productivas prevaecientes y la misma estacionalidad en la producción agropecuaria son causas de desempleo permanente o estacional. Se estima que el subempleo agrícola afecta a más de 7 millones de trabajadores rurales en América Latina y el Caribe 12/. El desempleo abierto o disfrazado es característica central del grupo rural afectado por el fenómeno de la pobreza.

### 3.3 Las Imperfecciones del Mercado

A los pequeños agricultores de América Latina tradicionalmente se les había considerado como entes desligados de la economía de mercado y encerrados en una economía de subsistencia. Los resultados provenientes de algunos estudios realizados en zonas rurales empobrecidas, (Altiplano Andino y Guatemala) indican que se ha avanzado en el proceso de promover su participación en la economía de mercado ya que en promedio aportan más del 50% de la oferta de alimentos para consumo interno y contribuyen activamente en la producción de renglones exportables como es el caso del cacao, café y algodón 13/. Permanecen sin embargo, vigentes restricciones en los sistemas de comercialización que limitan su participación plena en los beneficios económicos generados y su capacidad para superar los niveles de pobreza en que se debaten.

-----  
12/ IICA. Notas y propuestas sobre el diseño y la ejecución de proyectos de ataque a la pobreza en A.L. y El Caribe. 1979.

13/ BID. Op. Cit.

### 3.4 El Individualismo

Descontando un reducido número de casos en que grupos campesinos pobres, especialmente indígenas, cuentan con algún esquema organizativo, la gran mayoría de pobres rurales trabajan en forma individual, por lo cual carecen de poder de negociación para lograr una participación real en programas y proyectos que los beneficien 14/.

Este aspecto se torna más grave aun si se tiene en cuenta que los pobres en áreas rurales generalmente están ubicados en lugares apartados con poca accesibilidad dificultando la prestación de servicios que tiendan a integrarlos y fortalecer sus organizaciones.

### 3.5 Difícil Acceso a Servicios del Estado

Cuando se atiende al diagnóstico de la situación educativa en América Latina y a los supuestos efectos de la educación sobre la pobreza, resulta completamente obvio que falta un largo camino por recorrer para acercarse, aunque sea minimamente a los objetivos de una educación que sea un instrumento efectivo de democratización.

La información disponible indica que las situaciones de analfabetismo son extremadamente variables entre los países con tasas superiores al 50% hasta inferiores al 10%, como es el caso de Argentina. En general se puede establecer que durante la década de 1970 y tanto a nivel de zona urbana como de zona rural las tasas de analfabetismo han descendido. No obstante, lejos de haberse erradicado el problema se mantiene en un nivel que sigue siendo preocupante. Una tercera parte de los países mencionados continúan con tasas superiores al 40%.

Asumiendo que el ascenso social está condicionado más por factores económicos y políticos, la educación es una acción solo compensatoria, y en muchos casos, excluyente de los más pobres, especialmente de los rurales, porque no estudia quien aspira y necesita, sino quien puede. En este sentido el actual sistema educativo de los países es más selectivo que democrático y el problema fundamental que debe enfrentarse no es sólo de tipo pedagógico sino de pobreza 15/.

---

14/ IICA. Op. Cit.

15/ DEMO, P. Política social y política educacional: investigación e intervención en la realidad. En: Pobreza, necesidades básicas y desarrollo. CEPAL, ILPES, UNICEF, 1982. PP. 319-332.

Las desigualdades sociales y la pobreza crítica se reflejan invariablemente en las disparidades existentes en la condición de salud y saneamiento de diferentes sectores de población en los países de América Latina, lo cual se traduce en enormes diferencias en las tasas de mortalidad y morbilidad. Hay una alta relación, que no es sólo estadística, entre enfermedad y condición socioeconómica.

En muchos países latinoamericanos la modernización tecnológica ha implicado un proceso acelerado de mecanización que ha provocado una reducción en el empleo rural y una polarización de los sectores dedicados a la Agricultura.

Las consecuencias sociales de este proceso han alcanzado gran importancia en América Latina y están estrechamente vinculadas a la pobreza rural. Normalmente el tipo de tecnología incorporada ha producido una sustitución de mano de obra por maquinaria y productos químicos, lo cual se ha traducido en la aparición de grupos poblacionales excedentarios para las necesidades productivas del sistema. Generalmente estos grupos, al carecer de recursos básicos principalmente, son desplazados hacia tierras de menor productividad y en el mediano plazo se ven obligados a venderlas, abandonarlas, e incorporarse a la masa poblacional asalariada o emigrar a la ciudad.

En términos generales, la expansión tecnológica se ha concentrado más en la agricultura de tipo comercial que produce con orientación a la exportación o a ofrecer materias primas para la agroindustria. Simultáneamente se da el caso del subsector de agricultura de subsistencia (tradicional), donde el progreso técnico ha sido muy escaso entre otras razones por dificultades de acceso de los campesinos a los recursos de tierra, agua y a los servicios estatales de asistencia técnica, crédito, comercialización e infraestructura.

Otros programas del Estado tales como la Asistencia Técnica y la Comercialización, han sido característicamente débiles, dejando a veces a los productores parcialmente atendidos y sin recibir a cabalidad el fruto de sus esfuerzos.

Frecuentemente la comercialización está en manos de intermediarios que absorben un margen importante de las ganancias que deberían quedar en manos de los pequeños productores.

### III. LAS ESTRATEGIAS UTILIZADAS PARA COMBATIR LA POBREZA RURAL

Para combatir la Pobreza Rural los países de América Latina y El Caribe han diseñado y puesto en marcha, políticas, programas y Proyectos de diversa índole, con cuya ejecución se han alcanzado resultados de naturaleza diversa.

Tres enfoques de política han predominado: el primero, orientado a disminuir la desigualdad en el acceso al recurso tierra, mediante acciones de reforma agraria y asentamientos campesinos rurales; el segundo, dirigido a aumentar la capacidad de obtención de ingresos y de bienestar, mediante acciones de tipo productivo con servicios sociales y de infraestructura complementarios y el tercero de tipo más integral mediante una combinación de los dos anteriores.

Por el número de proyectos ejecutados y la cobertura geográfica y poblacional alcanzada, pueden considerarse a los programas de reforma agraria, asentamientos rurales en zonas de colonización y proyectos de desarrollo rural integral como las acciones más representativas. La profundización y análisis de los dos primeros, no constituye el propósito del presente trabajo por lo cual solamente se hará sobre ellos una mención de tipo global.

#### 1. REFORMA AGRARIA

A partir de 1950 se producen la mayoría de las reformas agrarias en América Latina como medida para disminuir la desigualdad en la distribución del recurso tierra y superar el atraso tecnológico.

Una evaluación general de lo ocurrido sugiere que no se han obtenido los efectos distributivos esperados ni se han cumplido sus principales objetivos. Así por ejemplo se ha estimado que las reformas agrarias, en promedio han afectado sólo al 15% de la superficie potencialmente expropiable y al 22% de los posibles beneficiarios 16/. En cuanto al impacto sobre la estructura de la propiedad de la tierra se indica que el grado de concentración aumentó con relación a décadas anteriores. Aunque algunos grandes latifundios se habían subdividido, por efecto de los procesos hereditarios, la pequeña y mediana propiedad se había deteriorado.

Las estadísticas disponibles son indicativas de la poca efectividad de los instrumentos legales con que se ha contado y especialmente de la inoperancia de los mecanismos de expropiación. El resultado de estas experiencias en general ha sido la frustración creciente de las masas campesinas desposeídas.

---

16/ BID. Op. Cit.

## 2. LOS PROYECTOS DE COLONIZACION

Los proyectos de colonización constituyeron en esencia una respuesta a la creciente presión de los grupos privados que se manifestaban en contra de los procesos de reforma agraria, una alternativa para la distribución de tierras del Estado y un aliento para procesos de migración hacia lugares predeterminados.

En general, los proyectos se localizaron en zonas de tierras vírgenes cubiertas en gran parte por bosques tropicales húmedos, de baja productividad y poca densidad de población. Las actividades de colonización se han llevado a cabo de muy diversas maneras, tanto en la selección del tipo de beneficiarios como en los esquemas institucionales de operación.

Las experiencias indican que los proyectos ejecutados no han sido buenos sustitutos ni complemento efectivo de los programas de reforma agraria. Uno de los problemas fundamentales con que se ha tropezado ha sido la calidad de los suelos (generalmente ácidos, muy lexiviados y altamente degradables) que requieren para un manejo rentable y eficiente de una tecnología que apenas se está generando. Este problema unido a la falta de recursos económicos por parte de las familias beneficiadas, hace que prácticamente se hayan transformado en proyectos de agricultura de subsistencia, con costos de operación y sociales muy elevados.

Una experiencia ilustrativa en la ejecución de este tipo de proyectos es la del Brazil. Un programa iniciado en 1970, aspiraba a colonizar una parte de la cuenca del Amazonas teniendo como soporte la carretera transamazónica y la entrega de varios servicios estatales para asentar a un grupo meta de 100.000 familias. Por sus altos costos el proyecto se dio por terminado a los 4 años de funcionamiento, habiéndose logrado el asentamiento de tan solo 6.000 familias 17/.

## 3. LOS PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL

### 3.1 La Caracterización de los Modelos

El espíritu que había animado, principalmente en la década del 60, la instauración de procesos de reforma agraria como mecanismos para superar la pobreza rural, empezó a disminuir en interés a partir de la década del 70, dando paso a la idea de desarrollar mecanismos y estrategias para mejorar las condiciones de producción y productividad y el bienestar de los pobres rurales, mediante servicios asistenciales en cada una de estas áreas. De esta manera se originan los Proyectos de Desarrollo Rural, bajo diferentes modalidades (desarrollo de la comunidad, desarrollo rural integrado, y desarrollo rural integral) y para cuya creación se tuvieron en cuenta factores relacionados con la migración rural-urbana, las altas tasas de crecimiento urbano, el déficit de

---

17/ BID. Op. Cit.

servicios básicos, el problema alimentario, el analfabetismo, malnutrición, insalubridad y el aislamiento de las comunidades campesinas.

En las secciones siguientes de este capítulo se intentará caracterizar los modelos de desarrollo rural integral que han sido aplicados en algunos países de América Latina, con el propósito de capitalizar las lecciones que proporcionan estas experiencias.

Considerando que algunos países han cumplido una década de experiencias y que otros han iniciado en años recientes acciones de este mismo tipo, resulta de utilidad analizar las similitudes y diferencias de los modelos aplicados, así como sus resultados y experiencias. Se han tomado como casos de estudio México, Nordeste de Brazil, Colombia, Ecuador y Costa Rica. La información que se presenta corresponde a la sistematización y resumen de documentos específicos preparados para cada país, por consultores del IICA 18/.

Previo la selección de características comunes para el análisis de los modelos de los cinco países se intenta establecer similitudes, diferencias y, en la medida de lo posible, resumir resultados obtenidos en función de su contribución a solucionar los problemas de pobreza rural.

A continuación se analizan con mayor detalle los aspectos más destacables de la caracterización realizada:

#### **a) Elementos Generales de Política**

- La implementación de la estrategia DRI se inicia en México en el año 73, seguida por Brazil en 1974, Colombia en 1975 y Ecuador y Costa Rica en 1980, y su aplicación continúa vigente en los cinco países demostrando una interesante continuidad a través del tiempo y de Gobiernos con diferente orientación ideológica.

---

18/ LOPEZ HUGO. Programa de desarrollo rural integrado. FONDO DRI. Información básica 1975-1985. 54 pp. IICA Bogotá - Colombia, Mayo 1987.

CIPAGAUTA ADEL. Programa de desarrollo rural integral de México. 94 pp. IICA-México - Mayo 1987

REUBEN SOTO WILLIAM. La contribución de los proyectos de desarrollo rural integrado al combate de la pobreza rural en Costa Rica. 36 pp. IICA-San José-Costa Rica - Mayo 1987

GARRA FRANCISCO. Los Programas de Desarrollo Rural Integrado. 11 pp. IICA. Brasília-Brazil. Mayo 1987.

GONZALEZ ROBERTO - COBOS AGUSTIN. La experiencia DRI en Ecuador. 25 pp. IICA-Quito, Ecuador. Mayo 1987.

- Colombia, Costa Rica y Ecuador han incluido la estrategia DRI como parte de sus Planes Nacionales de Desarrollo. En el Nordeste del Brazil tiene carácter regional y en México se define como un Programa Nacional.
- Los 5 países han definido como elemento común de orientación el incremento de la producción y la productividad en el sector rural. Son además elementos destacables de los modelos en Ecuador y México el énfasis en la participación de los beneficiarios; Colombia, Ecuador y Costa Rica priorizan el problema del empleo y la necesidad de disminuir la migración rural-urbana; la atención a los problemas nutricionales se destaca en Colombia y México.
- En su concepción inicial el modelo Colombiano privilegió el aspecto productivo pero el Gobierno actual lo rediseña para dar énfasis a aspectos sociales; México y Brasil desde su inicio buscaron un balance productivo-social; Costa Rica prioriza el aspecto productivo pero sin descuidar lo social y Ecuador pasa de un énfasis inicial en lo social a uno productivo.
- Tan solo Colombia hace explícito, en su último periodo, que la estrategia debe diseñarse como instrumento para contribuir a erradicar la pobreza absoluta.

#### b) Objetivos

- El incremento de la producción y la productividad es un objetivo común en los cinco modelos.
- En México y Costa Rica se hacen explícitos objetivos relacionados con reforma agraria integral y seguridad en la tenencia de la tierra.
- Ecuador presenta un objetivo claro y enfático sobre una actividad organizada, masiva y responsable participación de la población rural.
- Los aspectos de comercialización de los productos generados constituyen objetivos incluidos en los modelos de Colombia, México y Costa Rica.
- Brasil incluye como objetivo la utilización de la estrategia DRI para crear polos de desarrollo agrícola.

### **c) Población Beneficiaria**

- El modelo Colombia es el único que incluye una definición con parámetros cuantitativos que permiten una identificación clara de los beneficiarios del programa.
- Brasil y Costa Rica establecen como beneficiarios a los trabajadores o familias rurales sin tierra mientras que Colombia, México y Ecuador enfatizan la necesidad de poseer tierra aceptando diferentes modalidades de tenencia.
- México y Ecuador priorizan como beneficiarios a los campesinos organizados o susceptibles de organización. Colombia, Brasil y Costa Rica en cambio se orientan a la atención del productor individual.

### **d) Cobertura Espacial**

- La unidad de cobertura en Colombia es el "distrito socioeconómico", en México la "microregión", en el Brasil y Ecuador el Proyecto se concibe a nivel de "área geográfica" y en Costa Rica de "zona".
- Colombia utiliza la división político-administrativa del Estado para la delimitación de sus distritos. En los demás países puede habérsela utilizado en la práctica, pero no se lo ha explicitado.
- México a través de las "áreas de temporal", Brasil con las "regiones semiáridas", Costa Rica con sus "zonas marginales" y Ecuador con sus "áreas deprimidas", introducen criterios de priorización hacia áreas en donde se concentra problemática rural. Colombia en cambio utiliza como criterio de selección al potencial productivo existente.
- Colombia, Brasil y Ecuador han desarrollado criterios y métodos cuantitativos para la selección y priorización de áreas de proyectos.

### **e) Componentes de los Proyectos**

- Los componentes definidos para los proyectos específicos son similares (asistencia técnica, investigación, crédito, comercialización, infraestructura, educación, salud). Sin embargo es claro que cada país establece diferentes prioridades en la asignación de recursos para cada uno de ellos.
- El seguro de cosechas únicamente aparece como componente en el caso mexicano.

## **f) Organización Institucional**

- Existen notables diferencias entre los cinco países a nivel de la organización institucional adoptada para la ejecución de los programas DRI.
- La característica multisectorial de la estrategia DRI ha impulsado interesantes innovaciones en cuanto a organización institucional, entre los cuales se destacan la creación del Fondo de Desarrollo Rural Integrado en Colombia y la Secretaría de Desarrollo Rural Integral en Ecuador. En México, Brasil y Costa Rica se han utilizado instituciones o comités de instituciones previamente establecidas en el aparato estatal.
- En el modelo ecuatoriano se destaca la creación del subsistema de desarrollo rural integral dentro del sistema nacional de la Administración Pública, como un mecanismo para la utilización eficiente de recursos humanos del estado sin aumento de burocracia.
- Los modelos colombiano, mexicano, brasileño y costarricense, establecen instancias administrativas y técnicas a nivel nacional o federal, regional y local o distrital. En el modelo ecuatoriano se definen instancias de política, programación, coordinación, ejecución y financiamiento.

## **g) La Participación y Capacitación Campesina**

- El concepto más claro y operativo sobre participación campesina parece ser el de Ecuador pues contiene elementos formales e informales de participación y elimina la imposición de criterios a los campesinos desde la fase de programación.
- En Colombia y México se acude más a instancias e instrumentos formales para concretar la participación de los beneficiarios, en el primer caso conformando comités y en el otro firmando convenios.
- En los modelos de Brasil y Costa Rica predomina el esquema de planeación y ejecución impartido de "arriba hacia abajo".

- El modelo ecuatoriano se acerca más a considerar la capacitación como un componente que cruza en su ejecución a todos los demás y que va implementándose sobre la marcha definiendo los eventos y los medios que se ajustan a las necesidades y características de la población beneficiaria.
- En Brasil el esfuerzo capacitador se ha centrado en los técnicos mientras que Colombia, México y Costa Rica han utilizado casi exclusivamente el enfoque de "cursos" como mecanismo para la capacitación campesina.
- En los casos Colombiano y Costarricense si bien es cierto se acepta la necesaria presencia de diferentes instituciones se promueve la programación independiente por cada una de ellas "consultando" posteriormente a los beneficiarios para su "aprobación" final.
- El modelo brasileño parte de un sistema similar, aunque se lo mejora luego al compatibilizar y priorizar acciones a ejecutar a nivel del Consejo Directivo del Programa. Los beneficiarios ven muy escasa o ninguna participación en el proceso.
- En los modelos mexicano y ecuatoriano se establecen mecanismos de programación conjunta entre técnicos y beneficiarios. Ello permite una mejor aproximación a sus reales necesidades y parcialmente elimina la necesidad de promoción posterior para la ejecución del plan acordado.

#### h) Entrega de Servicios

- En Colombia, Brasil, México y Costa Rica una vez aprobada la programación, cada institución participante, se responsabiliza en forma independiente de ejecutar las actividades a las cuales se ha comprometido. Este esquema ha conducido a establecer competencia entre las instituciones por captar el interés de los beneficiarios en su propio plan de trabajo.
- El modelo ecuatoriano establece las unidades ejecutoras integradas por los técnicos de las diferentes entidades participantes que pasan a

depender técnica y administrativamente de un jefe de unidad. Se exceptúan los servicios de crédito, que por su propia naturaleza deben atenderse a nivel de banco, y algunas instituciones encargadas de ejecutar obras de infraestructura. Este esquema facilita "integrar" los aspectos de programación, ejecución y evaluación conjunta de las actividades.

#### i) Seguimiento y Evaluación

- Es notoria la debilidad existente en cuanto al diseño y aplicación de sistemas de seguimiento y evaluación especialmente en los casos de Brasil, Costa Rica y Ecuador.
- Colombia es el país que mejores intentos ha hecho por definir mecanismos útiles de seguimiento y evaluación a través de un proceso de prueba y error que ha venido generando experiencias que deben capitalizarse.
- La información disponible permite afirmar que la toma de decisiones correctivas de la estrategia DRI se ha venido sustentando en información parcial y de tipo coyuntural lo que explica en parte desviaciones observadas durante la ejecución de los programas.

#### j. Financiamiento Externo

- Entre las agencias financieras internacionales que han apoyado los programas DRI, sobresalen BIRF, BID, AID, ACDI, CEE, CAF, FIDA.
- La mayor parte del financiamiento para Colombia, México y Brasil proviene del BIRF y el BID; en Ecuador predomina el BIRF con financiamientos significativos de AID, BID y CAF; en Costa Rica predominan los recursos BID y CEE.
- El país que mayor cantidad de recursos externos ha invertido es Brasil, que supera los 1000 millones de dólares; Colombia y México están entre 300 y 500 millones de dólares y Ecuador y Costa Rica alrededor de los 100 millones.

### 3.2 La Evolución de los Programas DRI

#### a) **Brasil**

Entre 1974 y 1975 se da inicio a la ejecución de los primeros 24 proyectos DRI y entre 1980 y 1981 se adicionaron 23 más. Hacia 1984, al realizar un análisis de una década de ejecución global, se pudo identificar que si bien los proyectos habían pasado por una fase de crecimiento y desarrollo acelerado y una posterior de estabilización, mostraban finalmente un decaimiento y casi paralización de acciones.

Esta situación motivó a realizar en 1985 una reformulación de la estrategia de intervención en el sector rural regional, creándose en consecuencia el Programa de Apoyo al Pequeño Productor Rural del Nordeste, el cual ha iniciado recientemente su funcionamiento.

#### b) **Colombia**

En los 13 años de ejecución el Programa ha contado con el apoyo de 4 administraciones presidenciales para las cuales ha sido una herramienta básica en sus esfuerzos por erradicar la pobreza rural. Este aspecto se refleja claramente en el ritmo sostenido y creciente de incorporación anual de áreas de trabajo, recursos de inversión y de instituciones participantes.

Se distinguen tres fases en la ejecución del programa:

Fase I (1975-1981): atención de áreas rurales DRI-PAN localizadas en 21 Distritos de 8 Departamentos.

Fase II (1982-1985): atención a áreas rurales y urbanas DRI-PAN localizadas en 74 Distritos de 20 departamentos, con incorporación de áreas marginales para el cultivo del café.

Fase III (de 1986 hasta la actualidad): el programa amplía una vez más su cobertura geográfica al asumir la coordinación del Plan Nacional de Rehabilitación de la Secretaría de Integración Popular de la Presidencia de la República. A partir de 1987, el DRI se torna de carácter nacional con facultades para actuar a través de mecanismos de cofinanciación con todos los municipios y regiones que efectúan programas de desarrollo regional.

#### c) **Costa Rica**

Los Proyectos DRI que ejecuta el Gobierno de Costa Rica son de reciente creación en la presente década. Durante el periodo transcurrido se han sucedido dos

administraciones gubernamentales, del mismo partido político lo cual ha facilitado la permanencia de las políticas de desarrollo rural.

No obstante se podría indicar que desde el punto de vista organico-funcional, se han producido algunas modificaciones importantes al unificar la dirección de los proyectos, que anteriormente estaba en dos instituciones diferentes.

#### d) Ecuador

La creación en 1980 del subsistema de desarrollo rural integral, como ente conductor del proceso y de la Secretaría de Desarrollo Rural Integral (SEDRI) como organismo coordinador del mismo, marcó un hecho trascendental en materia de presencia organizada del estado para la entrega de servicios institucionales a la población rural más pobre de algunos sectores del país. A su vez las unidades ejecutoras de los proyectos se constituyeron en el esquema operativo de la SEDRI para la entrega de servicios. Su consolidación se alcanzó hacia el año de 1985, cuando a través del Decreto No. 514 sobre el subsistema de desarrollo rural integral, asignando a la SEDRI funciones de planificación, programación, organización, coordinación y ejecución de proyectos DRI y se ratifican las funciones asignadas al CONADE en cuanto a formulación, seguimiento y evaluación del programa nacional de desarrollo rural integral.

Dentro del marco de una nueva administración gubernamental, en enero 1986 mediante Decreto N. 1461, la SEDRI es transferida al Ministerio de Bienestar Social y dentro de él pasa a denominarse Subsecretaría de Desarrollo Rural Integral, como el organismo responsable de administrar el subsistema DRI y ejercer las atribuciones que anteriormente correspondían a la SEDRI.

Bajo esta nueva organización y con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1985-1988, actualmente se orientan los esfuerzos por una parte a consolidar la ejecución de los proyectos DRI ya existentes y por otra parte a la identificación, priorización y formulación de nuevos proyectos.

#### e) México

Las acciones de Desarrollo Rural Integral se iniciaron hace 14 años (1973) con el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), concebido como un programa nacional de grandes dimensiones encaminado a financiar una amplia gama de inversiones pequeñas en zonas rurales de bajos ingresos, con el fin de incrementar su

capacidad productiva y mejorar su infraestructura social.

Poco después de iniciarse el PIDER, el Gobierno mexicano solicitó asistencia financiera al Banco Mundial, la cual se materializó mediante el otorgamiento de varios préstamos para financiar diferentes fases del programa.

PIDER I (1975-1979): encaminado a efectuar inversiones en 30 microregiones.

PIDER II (1980-1982): destinado a efectuar inversiones en otras 20 microregiones.

PIDER III (1983-1985): orientado a suministrar recursos de inversión para 17 microregiones.

El PIDER en sí, funcionó como un programa coordinador ubicado en la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) que no realizaba inversiones por sí mismo sino que operaba, a través de varios organismos con un mecanismo administrativo-financiero coordinado.

Los objetivos del PIDER se han ido ampliando a través de los años, su estrategia se ha modificado y los mecanismos administrativos e institucionales utilizados para su ejecución se han ampliado y descentralizado.

Al formularse el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, por parte del actual gobierno mexicano, el desarrollo rural aparece como estrategia básica para el crecimiento y desarrollo del sector agropecuario y forestal. Es precisamente en el marco de este lineamiento de política en el cual se formula y se pone en marcha el nuevo programa nacional de desarrollo rural integral (PRONADRI) para el periodo 1985-1988 que se encuentra actualmente en vigencia.

### 3.3 Los Principales Logros Alcanzados

#### a) **Brasil**

Los mejores resultados se han alcanzado en el componente de infraestructura física para el cual los niveles de ejecución llegan a los siguientes porcentajes:

Electrificación rural (76%)  
Construcción de escuelas (93%)  
Construcción de caminos vecinales (115%)  
Sistemas hidráulicos (30%)  
Puestos de salud (33%)

A pesar de estas realizaciones destacadas conviene indicar que muchas de las obras construidas enfrentaron

posteriormente problemas de mantenimiento y operación. En el caso de escuelas y puestos de salud, muchos no consiguieron funcionar por falta de personal y equipos para pago de salarios, material y equipos. Caso similar ocurrió con los caminos vecinales que una vez construidos pasan a depender de las municipalidades, las cuales por debilidad financiera se ven imposibilitadas de atender su mantenimiento con oportunidad.

El componente con más pobre desempeño ha sido el de Regularización de la Tenencia de la Tierra con solamente el 6% ejecutado. Estudios realizados señalan que la mayor concentración de la tierra se encuentra en el Nordeste Brasileño.

Poco significativo ha sido el avance en la construcción de pequeños sistemas de irrigación y ligeramente superior el de obras destinadas a proporcionar abastecimientos de agua a las comunidades.

En cuanto a las acciones productivas, la investigación agrícola, el crédito y la extensión rural, permitieron algunos incrementos de superficie sembrada, de producción y productividad. Un 18% de los pequeños productores tuvieron acceso a crédito y subsidios por primera vez. Los organismos de investigación agropecuaria comenzaron a preocuparse más por realizar experimentos con los cultivos de los pequeños agricultores y a estudiar sus sistemas de producción.

De acuerdo a los reportes presentados por el Componente de Asistencia Técnica y Extensión Rural, se han atendido a unos 360.000 pequeños productores, que representaría un 37% de la meta establecida.

En el componente comercialización, casi no se obtuvieron resultados satisfactorios ya que las cooperativas del Nordeste por estar estructuradas para medianos y grandes agricultores no pudieron atender los intereses de los pequeños agricultores.

En síntesis puede afirmarse que el Programa Polo Nordeste ha obtenido éxitos parciales y limitados en la mayoría de sus componentes en relación con los objetivos y metas propuestos.

## b) Colombia

La cobertura nacional en términos de la atención al pequeño agricultor ha ido incrementándose significativamente hasta el punto que en la actualidad se llega al 30% del total de los Municipios del país y a 112.537 familias atendidas directamente.

Dentro del ámbito de las políticas para redistribución

de recursos se han canalizado hacia las zonas campesinas marginadas un volumen de recursos del orden de \$75.036.9 millones de pesos, hasta diciembre de 1985. (aproximadamente US\$326 millones de dólares)

Mediante la dotación de obras de infraestructura y la prestación de servicios públicos, se ha contribuido significativamente al mejoramiento de las condiciones de vida de la población localizada en los Distritos atendidos.

A través del componente de crédito se ha financiado renglones de producción en 417.091 hectáreas en donde a través de la capacitación tecnológica se han logrado aumentos sustanciales en la producción, productividad e ingreso de las familias campesinas beneficiadas.

El grado de desarrollo institucional alcanzado le permite al DRI un avance importante en cuanto al poder de negociación frente al estado y demás institutos que conforman el mismo, así como una mayor agilidad en la toma de decisiones en beneficio de su población objetivo.

Los resultados de las dos evaluaciones realizadas han mostrado de manera general la bondad del programa DRI y han proporcionado enseñanzas muy diversas con las cuales se está sustentando y alimentando un proceso de reorientación encaminado a conseguir progresivamente mayores niveles de eficiencia y eficacia.

#### c) Costa Rica

En general el desarrollo de las actividades en los distintos Proyectos no ha avanzado en forma homogénea en términos de cobertura geográfica programada, ni en los plazos previstos.

El componente que presenta mayor cantidad de logros y cumplimiento de metas, es infraestructura, en particular en lo relacionado con construcción de caminos.

El componente de adquisición y titulación de tierras, de gran importancia porque permite la dotación de un recurso básico, presenta niveles muy bajos de ejecución y constantemente presenta problemas de entramientos y paralizaciones.

Los resultados que presentan las escasas acciones en materia de seguimiento y medición del impacto de la ejecución de los Proyectos indican, aunque en términos muy generales, una mejoría en las condiciones básicas del entorno que habitan los beneficiarios de los Proyectos, en su nivel de vida y en el incremento de las

expectativas en torno a las bondades de la diversificación productiva.

**d) Ecuador**

Los 15 Proyectos DRI que se encuentran en ejecución están ubicados en 12 provincias de la costa y sierra, beneficiando a 652.628 habitantes y cubren una superficie bruta de 1'236.911 hectáreas.

La ejecución financiera realizada por los Proyectos DRI en el periodo de 1982 a 1986, ascendió a la suma de s/.4.567'667.700 millones de sucres, (US \$25 millones de dólares de los cuales el 90% corresponde a inversiones de capital y 10% a pago de costos de operación.

Sin embargo, el nivel de ejecución financiero de recursos provenientes de préstamos externos es muy bajo (no más del 25%) debido entre otras razones a dificultades en la asignación de las contrapartidas nacionales y a problemas relacionados con administración y manejo de los proyectos.

En el componente productivo las acciones de asistencia técnica y capacitación permitieron apoyar a las organizaciones campesinas con casi 175.000 hectáreas atendidas con cultivos. Además del aprendizaje y del incremento de producción y rendimientos obtenidos, un hecho significativo ha sido el esfuerzo de las mismas organizaciones campesinas para participar en la producción comunitaria de semillas.

Para solucionar la escasez de recursos económicos requeridos para mejorar la producción agropecuaria, se logró una dinamización considerable en el funcionamiento de los programas de crédito, mediante la simplificación de los trámites y la acción de las organizaciones campesinas.

La infraestructura física de apoyo a la producción, constituyó la necesidad mayormente expresada por las organizaciones campesinas y hacia la cual se dirigieron prioritariamente los recursos de inversión. No obstante, el sistema de ejecución ha sido bajo en relación con las metas y recursos programados:

En las áreas de Proyectos DRI donde hay condiciones precarias en la tenencia de la tierra se ha avanzado aunque muy lentamente en el otorgamiento de títulos de propiedad.

**e) México**

El proceso de descentralización administrativa iniciado

por el PIDER, y actualmente en periodo de consolidación por parte del PRONADRI, produjo apreciables cambios institucionales y creó un marco más propicio para la participación. No obstante, la reforma de procedimientos burocráticos en los niveles más bajos de la administración estatal ha tropezado con muchos obstáculos tanto internos como externos que impiden alcanzar verdadera eficacia.

El proceso de diseño, prueba, aprendizaje y revisión de los sistemas de participación campesina ha logrado niveles de progreso satisfactorio. Debido a las repetidas reorientaciones administrativas de la dirección del PIDER así como a la reciente conformación del PRONADRI existe el riesgo de que se pierda o debilite su memoria institucional, particularmente la acumulada por sus funcionarios centrales y locales en la aplicación de los procedimientos participatorios así como en las lecciones aprendidas.

En lo referente al gasto público se ha orientado con criterios de selectividad, dando preferencia a las obras en zonas de temporal y a las de pequeña y mediana irrigación, así como a la terminación de obras en proceso. En general se ha favorecido la mayor utilización de mano de obra, promoviendo la participación de los beneficiarios y propiciando el aprovechamiento racional de los recursos existentes.

El programa de organización de los productores constituyó durante 1986 una base concreta para instrumentar los lineamientos del SIEPA, al concertar directamente con las organizaciones de productores las acciones institucionales a través de los Convenios de Desarrollo Rural.

En cuanto al reordenamiento y coordinación de la acción del Estado en el sector, un logro trascendente ha sido la adopción de un conjunto de decisiones para mejorar el proceso de planeación-programación-presupuestación, mediante documentos normativos que regulan las actividades de los subsectores, el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional y la ampliación de los espacios para una mayor y mejor participación de los productores.

En relación con la evolución de la producción agropecuaria, en términos generales ésta mostró un comportamiento positivo durante el periodo 1983-1985 tanto en los volúmenes de producción como en los rendimientos unitarios obtenidos. No obstante, en 1986 se observó un retroceso en esa tendencia al disminuir los niveles de producción de la mayoría de los cultivos, debido a factores climáticos adversos.

A pesar de los progresos alcanzados, persisten algunas limitaciones, principalmente relacionados con la diversidad de enfoques metodológicos por parte de las diferentes instituciones responsables de operar los programas, lo cual evidencia la necesidad de fortalecer en mayor grado la coordinación interinstitucional.

#### IV. LA COOPERACION TECNICA DEL IICA

##### 1. NATURALEZA Y FINES DEL IICA 19/

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es un organismo especializado del sistema interamericano. En su estructura actual es la continuación institucional del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, creado por decisión del Consejo Directivo de la Unión Panamericana en octubre de 1942.

De acuerdo con la Convención vigente, los fines del IICA son "estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para alcanzar su desarrollo agrícola y el bienestar rural".

Sus funciones son las siguientes:

- a) Promover el fortalecimiento de las instituciones nacionales de enseñanza, investigación y desarrollo rural, para impulsar el avance y la difusión de la ciencia y la tecnología aplicadas al progreso rural;
- b) Formular y ejecutar planes, programas, proyectos y actividades de acuerdo con los requerimientos de los gobiernos de los Estados Miembros, para contribuir al logro de los objetivos de sus políticas y programas de desarrollo agrícola y bienestar rural;
- c) Establecer y mantener relaciones de cooperación y de coordinación con la Organización de los Estados Americanos y con otros organismos o programas, y con entidades gubernamentales y no gubernamentales que persigan objetivos similares, y
- d) Actuar como órgano de consulta, ejecución técnica y administración de programas y proyectos en el sector agrícola, mediante acuerdos con la Organización de los Estados Americanos, o con organismos y entidades nacionales, interamericanos o internacionales.

---

19/ IICA. Plan de Mediano Plazo 1987-1991. Serie de documentos oficiales No.35. Dirección General. San José, Costa Rica, 1986. pp 7-16

Durante la tercera reunión extraordinaria de la JIA celebrada en la ciudad de México del 27 al 29 de octubre de 1986, se aprobó el Plan de Mediano Plazo 1987-1991 como instrumento central para orientar la acción del Instituto en un esfuerzo para atender las necesidades y demandas de cooperación técnica en áreas prioritarias que los países han señalado. Se definen cinco programas como instrumentos para la concentración de esfuerzos y el desarrollo de la capacidad técnica en áreas claves para el bienestar rural de los Estados Miembros. Los cinco programas establecidos son: a) Análisis y Planificación de la Política Agraria; b) Generación y Transferencia de Tecnología; c) Organización y Administración para el Desarrollo Rural; d) Comercialización y Agroindustria; y, e) Salud Animal y Sanidad Vegetal.

## 2. LA EXPERIENCIA OBTENIDA EN DESARROLLO RURAL

Dentro de la extensa lista de Proyectos que el IICA ha ejecutado en el ámbito de la cooperación técnica para apoyar políticas, programas y proyectos de desarrollo rural en sus países miembros, se han seleccionado cinco de tipo multinacional para analizar su naturaleza e impacto. Dichos proyectos son:

- a) Proyectos del Fondo Simón Bolívar (FSB)
- b) Planificación y Administración para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe (PROPLAN)
- c) Apoyo al Programa de adiestramiento y estudios sobre reforma agraria y desarrollo rural del istmo centroamericano y República Dominicana (PRACA).
- d) Proyectos de la Mujer y Familia Rural
- e) Fortalecimiento de la capacidad gerencial de empresas asociativas de producción agropecuaria (FORGE)

### 2.1 Fondo Simón Bolívar 20/

#### a) Objetivo

"Apoyar los esfuerzos de los países para acelerar su desarrollo rural, tomando en cuenta: i) el aumento de las oportunidades de empleo y de las capacidades productivas y adquisitivas de los campesinos, ii) la utilización de los recursos y la preservación de la calidad del ambiente y iii) la intensificación del uso de la tecnología adaptada a las condiciones socioeconómicas de cada país".

---

20/ Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Evaluación global del Fondo Simón Bolívar. IICA, San José, Costa Rica. 1981. 59 pp.

## **b) Ambito Geográfico de Acción**

El F.S.B. como un fondo multilateral de recursos financieros no reembolsables se constituyó en 1976 mediante aportes voluntarios de Venezuela y otros países miembros. Su acción estuvo localizada en 23 países de América Latina y el Caribe, en los cuales llegó a ejecutar 38 Proyectos-país, 4 Proyectos multinacionales y 2 Proyectos hemisféricos.

## **c) Areas Temáticas**

Los Proyectos ejecutados a través del F.S.B. han estado concebidos dentro de una o varias de las siguientes áreas de concentración:

- Incremento de la producción y productividad de alimentos básicos y de otros productos agropecuarios que contribuyan al desarrollo económico o a la solución del problema nutricional de los países.
- Mejoramiento de la comercialización de productos e insumos agropecuarios.
- Apoyo a los mecanismos de gestión y planificación global o sectorial, en la formulación e implementación de políticas y planes nacionales de desarrollo rural.

## **d) Estrategia Para su Ejecución**

En cada país se suscribe un convenio de la Institución Nacional con el IICA en el cual se indica de manera general las características de la cooperación técnica que se prestará al país de acuerdo a sus delineamientos para la acción.

En la selección de proyectos se aplicaron criterios tales como:

- Grado de prioridad dada por los gobiernos respaldada con la asignación de contrapartidas nacionales.
- Posibilidad de producir resultados positivos a corto plazo.
- Posibilidad de institucionalización por parte del país receptor.
- Concordancia con los objetivos del FSB y con alguna de las áreas de concentración.
- Apoyo a acciones en regiones de menor desarrollo relativo.

Es conveniente aclarar que los Proyectos del FSB brindaban cooperación técnica de apoyo a proyectos nacionales orientados a beneficiar al pequeño y mediano agricultor, con una estrategia concebida, planificada y ejecutada conjuntamente con el personal de los organismos técnicos nacionales. Durante la ejecución de los Proyectos se daba especial énfasis a aspectos relacionados con:

- La cooperación y asesoría técnica recíproca
- Esfuerzo concentrado de acciones IICA y País
- La capacitación formal y en servicio

La estrategia básica en la ejecución de los Proyectos estuvo centrada en el fortalecimiento del sistema institucional de los países, o de sus componentes, con especial cuidado en incrementar la capacidad de las instituciones para resolver sus propios problemas de desarrollo agrícola y rural.

#### e) Principales Resultados

La implementación y ejecución del FSB contribuyó a ampliar la capacidad operativa del IICA, mediante la generación de financiamiento externo creando una nueva dimensión conceptual y operativa de Proyectos de cooperación técnica con mayor probabilidad de impacto sobre el desarrollo agrícola y rural.

Por la metodología utilizada en la selección, implantación y ejecución, los Proyectos reflejan preocupaciones nacionales de alta prioridad, que se llevaron a cabo con participación conjunta de instituciones y funcionarios nacionales y donde el esquema de operación demostró ser eficiente y eficaz.

Inclusive la evaluación final realizada para el FSB llegó a establecer que éste había "promovido más proyectos innovadores para el desarrollo rural y agrícola, al nivel del campesinado, que todas las demás actividades del IICA en su conjunto".

Cerca del 25% de los Proyectos del FSB estuvieron dirigidos a situaciones específicas de pequeños productores rurales, estimándose que llegó a influenciar a aproximadamente 15.000 pequeños agricultores mediante el desarrollo y mejoramiento de sistemas de producción, dirigidos a aumentar la capacidad productiva de las pequeñas explotaciones. Acciones típicas de esta naturaleza fueron realizadas en: Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil, Guayana, Honduras, Jamaica, Haití y Paraguay.

A través de los Proyectos del FSB se tuvo relación directa con más de 190 instituciones y organismos

nacionales de los países, y muchas de ellas se beneficiaron con la capacitación que recibieron aproximadamente 1.600 técnicos nacionales, aspecto que resulta de gran valor para la operación de futuros proyectos.

Una buena parte de los Proyectos del FSB se orientaron a buscar respuestas directas a problemas concretos y prioritarios que los propios países han considerado de importancia y se han ejecutado como un proyecto nacional. Como resultado de esa capacidad para responder a necesidades nacionales y de los logros directos de los Proyectos, los países mostraron cada vez más interés en la movilización de recursos nacionales de contrapartida.

Algunos Proyectos del FSB llegaron a establecer nuevas formas concretas de trabajo que permitieron el establecimiento de relaciones estrechas con pequeños productores rurales. Como resultado, no sólo que se dejaron sentadas las bases para la solución de los problemas enfrentados, sino que se generó información que sirvió como punto de partida para el desarrollo de metodologías sobre aspectos específicos del desarrollo rural.

A manera de ejemplo se podrían citar los siguientes casos:

- En Ecuador el Proyecto Quimiag-Penipe: Metodología sobre investigación adaptativa y organización campesina.
- En Perú el Proyecto de conservación de Laderas de Huaraz: Metodología para la conservación de recursos naturales.
- En Jamaica el Proyecto Allsides/Olive River: Investigación básica sobre erosión y conservación de suelos.

Buena parte de las metodologías e instrumentos que el IICA ofrece actualmente sobre Desarrollo Rural surgieron de los Proyectos del FSB, principalmente de los trabajos desarrollados en Jamaica, Ecuador, Panamá, Honduras y Brasil.

La mayor parte de los Proyectos del F.S.B. ejecutaron acciones atinentes a uno o varios de los elementos importantes para el desarrollo rural tales como: fortalecimiento de instituciones nacionales, organización y capacitación campesina, capacitación de personal técnico nacional, desarrollo y ejecución de proyectos a nivel de campesino, diseño y prueba de sistemas de cultivo, conocimiento y comprensión de la tecnología local de producción, mejoramiento de prácticas de riego,

prueba de nuevas modalidades de otorgamiento de crédito, experiencias en comercialización y promoción de agroindustria, diseño y prueba de mecanismos para mejorar la coordinación interinstitucional, etc. Las experiencias y conocimientos generados en estos campos pueden ser útiles en el planeamiento y ejecución de nuevos proyectos.

## 2.2 Planificación y Administración Para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe (PROPLAN) 21/

### a) **Objetivo**

Fortalecer la capacidad y efectividad directiva en la conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural por parte de las instituciones públicas directamente responsables de suministrar bienes y servicios en los países de América Latina y el Caribe.

### b) **Ambito Geográfico de Acción**

Proyecto multinacional de ámbito hemisférico que se originó en 1979 mediante la firma de un convenio entre el IICA y la Fundación Kellogg.

Su acción se ha desarrollado fundamentalmente en cinco países considerados como pilotos para realizar la acción: Colombia, República Dominicana, Costa Rica, Guatemala y Venezuela.

### c) **Áreas Temáticas**

Las áreas básicas de trabajo señalan aspectos globales de la conducción del proceso de planificación-ejecución incluyendo:

---

21/ MARULL, J.D. y L.J. PAZ. Informe de la evaluación, Proyecto multinacional de planificación y administración para el desarrollo rural en América Latina y El Caribe (PROPLAN). Documento interno No. 144. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. San José, Costa Rica. 1985. 67 pp.

IICA. Informe final de Proyecto Multinacional de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe (PROPLAN). IICA Documento interno No. 152 s.f. 54 p.

IICA. Memoria del II Seminario de intercambio, planificación y administración para el desarrollo rural: La capacitación como elemento esencial de la cooperación técnica. IICA, documento PROPLAN No. 38. San José, Costa Rica, 1983. 157 p.

- El proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo rural.
- El sistema de dirección, como responsable de la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo rural.
- El proceso de análisis de políticas como soporte técnico para las decisiones estratégicas y operativas dentro del proceso de planificación-ejecución.
- La información como elemento de apoyo para la conducción del proceso de planificación-ejecución.

En las áreas específicas se señalan ámbitos de acción más precisos que varían de acuerdo con los requerimientos de cooperación de cada país:

- Caracterización del desempeño actual del sector público y su capacidad para la formulación y ejecución de programas.
- Definición de políticas y elaboración de planes y programas de desarrollo.
- Identificación, preparación y priorización de proyectos.
- Manejo de programas y proyectos
- Diseño de esquemas de organización institucional
- Diseño de mecanismos de coordinación interinstitucional
- Diseño de sistemas de seguimiento y evaluación

#### d) Estrategia Para su Ejecución

Las actividades del Proyecto se han llevado a cabo mediante la interacción de técnicos de un Grupo Central responsabilizado de diseñar las actividades de componente hemisférico y de especialistas a nivel país en permanente interacción.

El componente hemisférico desarrolla metodologías que posteriormente son probadas y adaptadas por los componentes países, en donde participan directamente los técnicos nacionales. Simultáneamente se produce una acción de capacitación y de cooperación técnica de tipo participativo y recíproco que involucra tres tipos de actividades:

- Apoyo técnico directo que se relaciona con la adaptación y aplicación de metodologías a las condiciones de cada país, a través de una modalidad de trabajo denominada de "transferir y aprender haciendo".
- De capacitación propiamente dichas que sirven de enlace

entre la generación de metodologías y su prueba y adaptación.

- Para el desarrollo de metodologías que permitan la documentación de experiencias y difusión de las mismas a otras instituciones y países.

El enfoque interdisciplinario y el trabajo grupal constituyen, otra de las características de la estrategia de trabajo del Proyecto. Este enfoque permite superar el problema de incomunicación entre especialistas, instituciones y niveles jerárquicos y permite tratar problemas complejos mediante el intercambio de conocimientos, experiencias y una comprensión gradual de la importancia de las actividades de los participantes.

#### e) Principales Resultados

Las experiencias obtenidas en los países piloto permiten identificar los siguientes logros:

- Se ha cumplido con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la capacidad directiva; de implantar mecanismos de dirección; desarrollar modelos, métodos e instrumentos de dirección; facilitar el establecimiento de mecanismos de participación de agricultores y propiciar el intercambio de conocimientos y experiencias entre y dentro de los países.
- En la mayoría de instituciones donde tuvo influjo el Proyecto, hay una tendencia en cuanto a la institucionalización de una metodología operativa que facilite la generación de nuevos instrumentos y formas de resolver problemas. Esto es lo que se podría llamar el desarrollo de un mecanismo propio de continuidad en la obtención de productos.
- El enfoque estratégico de cooperación técnica participativa y recíproca utilizada por el Proyecto, contribuyó notablemente a mejorar la eficiencia y eficacia del trabajo de los funcionarios nacionales influenciados, ya que permitió trabajar directamente con las instituciones de los países, en sus diferentes niveles de acción y en los problemas que ellos estaban enfrentando y que querían solucionar. La cooperación técnica participativa bajo el concepto de capacitación de aprender-haciendo y de transferir-haciendo; y cooperación técnica recíproca en el sentido de poner en contacto a funcionarios que están viviendo el mismo problema en diferentes países mediante el intercambio de conocimientos y experiencias.
- La acción del Proyecto se caracterizó por un alto contenido capacitador entendido como el desarrollo de capacidades en términos institucionales, instrumen-

tales, científicos y de recursos humanos (individuos y grupos).

Este personal que se ha capacitado, puede constituir un potencial valioso disponible para ser usado por los mismos u otros países, especialmente en lo relacionado con modelos, métodos, técnicas e instrumentos de programación, seguimiento y evaluación de proyectos.

- El Proyecto ha acumulado una gran cantidad de conocimientos y experiencias que se encuentran debidamente documentados y que están a la disposición de los países para contribuir a fortalecer sus programas. Asimismo se estableció una red hemisférica de información destinada a identificar, adaptar y diseminar los conocimientos y experiencias sobre planificación y administración.

Esta actividad funciona como parte del Proyecto y se denomina "Desarrollo y operación de una red de difusión e intercambio de experiencias en el área de planificación y administración para el desarrollo rural".

- En términos de los resultados más sobresalientes por países se pueden mencionar:

#### **Colombia**

- Mediante la cooperación con el ICA se logró completar el diseño e implantación de un sistema de manejo para la acción coordinada de los servicios de generación y transferencia de tecnología a nivel de Distrito.
- Mediante la cooperación con el Programa DRI y tomando como base la experiencia anterior con el ICA, para el nivel local se diseñaron, ajustaron e implantaron mecanismos e instrumentos para diagnósticos microregionales, marcos orientadores para el mediano plazo y planes anuales de implementación, seguimiento y evaluación de actividades.
- Con referencia al HIMAT se diseñaron, ajustaron e implantaron mecanismos para el diagnóstico agroeconómico y social de los distritos de Riego y Drenaje.

#### **Costa Rica**

- Se logró consolidar y llevar a la práctica la decisión del gobierno para unificar organizativa y operativamente las instituciones responsables de la investigación y la extensión agrícola.
- El Proyecto indujo y apoyó el diseño y puesta en

práctica de un sistema de información para la definición e implementación de políticas agropecuarias.

### **Guatemala**

- La cooperación realizada permitió la consolidación de la operación del Consejo Regional de Desarrollo Agropecuario (COREDA), como máximo organismo de decisiones del sector en la Región y también como organismo asesor del Consejo Superior de Coordinación (COSUCO), máximo órgano de conducción del sector.
- A nivel regional, el diseño y puesta en práctica de mecanismos de diagnóstico de necesidades, definición de prioridades y programación integrada de servicios a los agricultores.
- Aplicación de un sistema integrado para el diagnóstico de mercado y niveles de tecnología, en acción directa con los agricultores.

### **República Dominicana**

- La acción de cooperación con la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA), permitió diseñar y poner en operación en la Región Central un mecanismo de planificación operativa con instrumentos para la definición de prioridades, para el seguimiento de acciones y para la formulación y supervisión de programas de trabajo.
- En el campo de la programación y presupuestación se logró poner en práctica un mecanismo para asignar y controlar el uso de recursos en las regiones.
- En política sectorial se diseñó y pone en práctica una metodología de planificación de la SEA y de las instituciones claves del sector para establecer políticas globales de mediano plazo.
- El apoyo de la cooperación del Proyecto al FIDA II, ha concentrado su acción en el desarrollo y aplicación de un sistema integral de manejo que sea replicable en otros proyectos.

### **Venezuela**

La acción de cooperación con el Proyecto ARDI-AROA, permitió el diseño e implantación de mecanismos e instrumentos para la programación, seguimiento y evaluación conjunta de resultados correspondientes a las diferentes instituciones.

## 2.3 Apoyo al Programa de Adiestramiento y estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano y República Dominicana (PRACA) 22/

### a) **Objetivo**

Intercambiar información y experiencias entre los países participantes en el programa, para la búsqueda de soluciones comunes a los problemas en el desenvolvimiento de sus actividades encaminadas a promover el desarrollo de las unidades productivas del sector reformado.

### b) **Ambito Geográfico de Acción**

En los últimos 25 años se han desarrollado esfuerzos en el área centroamericana para impulsar la reforma agraria y el desarrollo rural, pero los resultados alcanzados han sido insuficientes. Hay consenso entre analistas de la realidad agraria centroamericana en que las rigideces de las estructuras de poder junto con la baja capacidad operativa de los aparatos estatales han bloqueado las iniciativas tendientes a resolver efectivamente el problema campesino en Centroamérica.

El Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano y República Dominicana (PRACA) es un mecanismo cooperativo del que forman parte los Organismos de Reforma Agraria y Colonización de estos países.

La ejecución de los planes y la administración del PRACA están a cargo del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), entidad cooperadora a la cual, por convenio, la Junta Directiva del PRACA confió la Dirección Ejecutiva.

### c) **Áreas Temáticas y Resultados Obtenidos**

PRACA ha propiciado que los responsables de las reformas agrarias en los países miembros se encuentren e intercambien información sobre sus propósitos, sus métodos, sus logros y sus dificultades. Este intercambio posibilitó la identificación de asuntos de interés común y la acción coordinada para atender esos intereses. Varias de las actividades han contribuido directamente a fortalecer la capacidad técnica de los organismos nacionales miembros, para afinar los ritmos de acción, los criterios de selección y las proporciones en la distribución de recursos que cada país decide.

---

22/ Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Informe Anual 1986. San José, Costa Rica. 199 pp.

La contribución del PRACA a la consolidación de los procesos de reforma agraria y desarrollo rural ha sido, como corresponde, indirecta, mediante la capacitación de los beneficiarios de la reforma agraria y del personal técnico de los organismos nacionales responsables de ella. También el PRACA ha aportado su contribución por medio de publicaciones que divulgan métodos de trabajo y resultados logrados, y que propician la vigencia de los propósitos de las reformas agrarias y el desarrollo rural en los países.

## 2.4 Transferencia de Tecnología para la mujer y familia rural 23/

### a) **Objetivo**

Apoyar a los organismos gubernamentales que realizan acciones relacionadas con la mujer y familia rural, en el diseño, ejecución e institucionalización de proyectos de apoyo efectivo, para promover su participación en los esfuerzos y beneficios del proceso de desarrollo que adelantan los países,

### b) **Ambito Geográfico de Acción**

Proyecto de ámbito hemisférico que se inició en 1978 desarrollando su acción fundamentalmente en Honduras, Brasil, Paraguay, Ecuador y República Dominicana.

### c) **Áreas Temáticas**

El Proyecto desarrolló acciones en las siguientes áreas temáticas:

#### - **Investigación**

Orientada a remover una de las limitaciones institucionales más resaltantes, relacionada con el desconocimiento de la situación socioeconómica y de la función de la familia rural, como unidad socio-productiva. Esta limitante ha contribuido a que muchos programas específicos que se adelantan con la familia campesina estén desenfocados de la realidad.

#### - **Capacitación**

Dirigida a proporcionar a los técnicos nacionales, los conocimientos y desarrollo de actitudes que les permitan una mejor utilización de los recursos

---

23/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Proyecto Familia y Mujer Rural. Brasilia, Brasil. 1983. 34 pp.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Informe de Acción 1983-1985, Programa VIII-Desarrollo Rural Integral. s.f. 44 pp.

disponibles y una mayor eficacia y eficiencia en la ejecución de sus actividades.

- Asesoría Técnica

Diseñada para propiciar la formulación y utilización de instrumentos metodológicos que permitan a las instituciones nacionales la programación y ejecución ordenada, sistemática y continua de sus actividades con evaluación oportuna de su impacto.

**d) Estrategias para su ejecución**

Inicialmente, se identificaron las instituciones nacionales que realizaban actividades orientadas hacia la mujer y familia rural.

Con esas instituciones, la Representación del IICA en los países, llevó a cabo acciones de concertación, que contenían elementos motivadores, que provocaron cambios de actitudes orientados a recibir cooperación técnica para mejorar la prestación de los servicios institucionales.

Como producto de la fase de concertación se obtuvieron acuerdos y/o convenios a través de los cuales se normaba el trabajo de cooperación. Inicialmente se conformaron Equipos de Trabajo a nivel central de las instituciones participantes y que tenían como responsabilidades básicas la planificación y programación operativa y ejecutiva de acciones en lo referente a:

- Elaboración del diagnóstico institucional
- Diseño para diagnósticos en áreas locales específicas
- Formulación de proyectos demostrativos específicos de atención a la mujer campesina.

Ingrediente estratégico de la cooperación fue la capacitación en servicio de los técnicos nacionales participantes en los proyectos.

Se contemplaba además, el apoyo para formular justificaciones técnico-económicas que permitieran la captación de los recursos necesarios para la ejecución de los proyectos específicos.

**e) Principales Resultados**

- Las investigaciones realizadas permitieron demostrar a las instituciones nacionales la creciente importancia de la mujer rural en las actividades socioeconómicas, principalmente en las de orden productivo.
- Identificación de las áreas socio-productivas, en las cuales la participación de la mujer es determinante.

Las acciones generadoras y capacitadoras llevadas a cabo y los resultados obtenidos en proyectos específicos, están cambiando la percepción de las instituciones sobre el papel de la mujer en las economías campesinas, la necesidad de reformular los criterios de selección de usuarios de los servicios estatales, de adecuar en forma más integral las programaciones de los servicios institucionales y sobre la potencialidad existente en el diseño y ejecución de estrategias para enfrentar la pobreza rural.

- Los informes de seguimiento indican que ya pueden observarse algunos impactos, especialmente a nivel de la generación de ingresos (cultivos de alta rentabilidad y explotación de especies pecuarias en pequeña escala), de aspectos de nutrición y salud (mejoramiento de la atención materno infantil) y en aspectos organizativos (ejecución de acciones y creación y manejo de fondos de tipo comunitario).

## 2.5 Fortalecimiento de la capacidad gerencial de empresas asociativas de producción agropecuaria (FORGE) 24/

### a) **Objetivo**

Fortalecer las empresas asociativas de producción agropecuaria (EAPA'S) mediante la capacitación gerencial de sus miembros, de los técnicos asesores y a través de la creación de unidades específicas de capacitación y asesoría en administración rural.

### b) **Ambito Geográfico de la Acción**

En la América Latina y el Caribe se han creado durante las dos últimas décadas no menos de 6.000 empresas asociativas de producción agropecuaria. Participaron directamente en el Proyecto: Honduras, Nicaragua, Panamá, y Costa Rica.

### c) **Áreas Temáticas**

El Proyecto incluyó los siguientes componentes:

- Determinación de la base de capacitación en cada país.

---

24/ Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Informe Final del Proyecto "FORGE" OP-10 en la República de Panamá. 1986. 23 pp.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Fortalecimiento de la capacidad gerencial de empresas asociativas de producción agropecuaria. s.f. 34 pp.

Orientado a determinar en cada país el estado actual de cada empresa asociativa de producción en el campo gerencial y del examen comparativo entre el nivel esperado y el estado de base se deducen las necesidades exactas de capacitación.

- Capacitación de personal técnico

Se considera imprescindible la capacitación del personal técnico pues es el encargado de la capacitación de los campesinos integrantes de empresas asociativas de producción.

- Capacitación de Campesinos

La capacitación campesina se lleva a cabo a través del personal que presta asesoría técnico-administrativa a las empresas asociativas de producción.

- Creación de unidades nacionales de asesoría y capacitación.

Estas unidades forman parte de las instituciones nacionales que participan en el Proyecto. Tienen su propio presupuesto y personal técnico.

- Asesoría a las EAPA'S

Esta asesoría permite el control de la aplicación de los conocimientos adquiridos por los campesinos en sus empresas.

- Promoción de educación especializada a hijos de miembros de las EAPA'S.

A través de ella se contribuye a mejorar la formación de la juventud rural de ambos sexos para que pueda emplearse dentro de las EAPA'S.

- Asesoría para la enseñanza de la administración de las EAPA'S a nivel superior.

Este aporte del Proyecto a la enseñanza superior en el campo de la administración rural, está orientado a procurar una revisión formal de los programas de estudios de estos centros de enseñanza.

#### d) Principales Resultados

El Proyecto financiado por la Comunidad Económica Europea, administrado por Francia y ejecutado por el IICA tuvo una duración de tres años y terminó sus actividades en los países durante el primer semestre de 1986.

El Proyecto capacitó a técnicos nacionales y fortaleció

la capacidad de asistencia técnica de las instituciones nacionales en los cuatro países. Las metas de capacitación de técnicos y socios se superaron en cada país y entre los logros más importantes del proyecto están: a) la formación de recursos humanos a nivel de país; b) la generación y publicación de materiales sobre la problemática de las empresas e instrumentos para mejorar la gestión; c) el desarrollo y prueba de una metodología de capacitación en gestión a nivel regional; y d) el desarrollo de mecanismos y formas de cooperación con la C.E.E. y el Gobierno de Francia en beneficio de los países del área.

## 2.6 Conclusiones

Del análisis de la naturaleza e impacto de los PROYECTOS de Cooperación Técnica ejecutados por el IICA en apoyo a los esfuerzos de promover el desarrollo de componentes específicos del desarrollo rural, se pueden formular las siguientes conclusiones:

- a) Todos los Proyectos definen como áreas temáticas una amplia gama de aspectos relacionados con el desarrollo rural que incluyen desde temas de planificación global, regional y local, organización y capacitación campesina y entrenamiento de técnicos hasta la ejecución de componentes productivos específicos.
- b) La población-objetivo directa ha sido también muy variada: Instituciones y técnicos nacionales, diversas formas de organizaciones campesinas, amas de casa rurales y agricultores.
- c) Los objetivos esenciales de la mayoría de los Proyectos de Cooperación Técnica han estado orientados principalmente a lograr un fortalecimiento de instituciones (entidades gubernamentales y organizaciones campesinas) que trabajan en el sector rural y a generar una capacidad instalada para lograr progresivamente la autogestión.
- d) Para lograr el cumplimiento de los objetivos establecidos, los proyectos coinciden en un planteamiento estratégico que pone énfasis en el trabajo directo, mancomunado y participativo con instituciones, funcionarios nacionales y campesinos, teniendo como vínculo fundamental de la acción, un proceso capacitador.
- e) Con base en los resultados alcanzados a través de la ejecución de los Proyectos de Cooperación Técnica se ha generado una rica experiencia técnica que debe ser sistematizada para rescatar y difundir los elementos metodológicos e instrumentales que pueden ser útiles bajo contextos similares a los que los originaron.

## V. UNA VISION HACIA EL FUTURO

### 1. EL DISEÑO DE NUEVAS ESTRATEGIAS

El análisis de las experiencias desarrolladas en los cinco países indicados y las que ha logrado acumular el IICA a través de la ejecución de sus proyectos de cooperación técnica, permiten delinear algunas sugerencias para enfrentar el desafío de diseñar e implementar nuevas estrategias que permitan enfrentar con más éxito el agudo problema de la pobreza rural.

#### 1.1 El Apoyo Politico

Componente esencial de cualquier estrategia definida por un país para combatir Pobreza Rural lo constituye el apoyo político para su implementación que debe estar explícito en los documentos gubernamentales que definen orientaciones para priorizar las inversiones del Estado (Plan Nacional de Desarrollo, Presupuesto Nacional, Políticas y Programas sectoriales etc.).

Cuando ello no ocurre así se corre el riesgo de depender de la voluntad de instancias intermedias de la administración pública para obtener aprobación y asignación de recursos para los programas y proyectos específicamente designados a beneficiar a los sectores rurales marginados.

#### 1.2 Necesidad de Definiciones Operacionales

##### a) De Pobreza Rural

Un programa diseñado para combatir algo que no está claramente definido, presentará necesariamente desviaciones durante su proceso de ejecución. No se pretende aquí intentar producir una definición conceptual de pobreza que sea internacionalmente reconocida y aceptada. Se trata de que cada país establezca con claridad criterios e indicadores que permitan en la práctica calificar a una región o a un individuo como pobre. Es claro que las diferentes filosofías políticas de los gobiernos condicionan a seleccionar indicadores diversos de niveles de pobreza, pero contar con ellos permitirá identificar con mayor precisión aquel sector poblacional que operativamente el Gobierno califica como pobre.

Variables como ingreso, empleo, vivienda, educación, desnutrición, salud, etc. pueden usarse para operacionalizar una definición de pobreza que sea cuantificable y que establezca límites definidos entre el o los niveles de pobreza que el país acuerde para efectos del diseño de programas y proyectos específicos para combatirla.

Un buen ejemplo de los posibles resultados de aplicar esta sugerencia lo constituye el caso colombiano con sus definiciones conceptuales de tipo operativo sobre pobreza y miseria rural.

Es fácil deducir que la identificación de indicadores necesariamente estará ligada a las definiciones de Política que el Gobierno de un país haya adoptado y que consecuentemente, los programas y proyectos que se diseñen para combatir la pobreza así concebida, harán énfasis especial en el mejoramiento de los valores de los indicadores usados presentando sus objetivos en términos de conseguir su modificación.

#### **b) Para Caracterización de los Beneficiarios**

Si es posible contar con una definición operativa de pobreza, se reduce notablemente la dificultad para identificar a los beneficiarios hacia los cuales estarán dirigidos los programas y proyectos con lo cual se supera la falta de precisión como una limitante para la entrega de servicios a los individuos o grupos que más lo necesitan. Se eliminaría así el problema que implica en el campo la aplicación de definiciones generales tales como "el pequeño productor" o el "agricultor marginado", cuya identificación puede estar sesgada por criterios subjetivos de parte de los responsables de ejecutar las acciones acordadas.

No sobra anotar que dicha caracterización, al igual que la de pobreza, debe establecerse claramente para áreas geográficas, individuos o una combinación de áreas y dentro de ellas, individuos. Es común encontrar áreas "pobres" en las cuales habitan productores que indudablemente no caen bajo la categoría de pobres y que por lo tanto no deben ser sujetos directos del apoyo estatal específicamente diseñados para combatir la pobreza.

Siguiendo un ordenamiento procedimental lógico se debería primero caracterizar las áreas, zonas o regiones de pobreza mediante la aplicación de criterios e indicadores previamente definidos para posteriormente dentro, de las áreas o regiones seleccionadas, identificar los grupos o individuos pobres aplicando criterios, indicadores y procedimientos coherentes con la definición operativa de pobreza acordada.

### **1.3 La Cobertura Espacial**

La experiencia de los cinco países analizados permite sugerir que, independientemente de la denominación que se use (distrito, proyecto, microregión), parece apropiado consolidar el concepto de ejecutar programas y proyectos en áreas

geográficas delimitadas y con clientela claramente definida, a través de planes con metas concretas y con un volumen de recursos conocidos. La alternativa contraria, además de dificultar la ejecución y conducir a dilapidar esfuerzos y recursos, obstaculiza el establecimiento de sistemas de seguimiento y evaluación indispensables para la toma de decisiones correctivas y de ajustes necesarios a los programas y proyectos.

#### 1.4 Selección de Componentes

Por su complejidad operativa, las restricciones financieras existentes y los bajos niveles de eficiencia y eficacia obtenidos, los Modelos DRI enfrentan limitaciones para continuar su implementación durante los próximos años.

Se hace entonces necesario pensar en esquemas alternativos que permitan flexibilizar el Modelo y adaptarlo a las reales posibilidades de los países. Para hacerlo se requiere revisar el concepto de "integralidad" entendido como la ejecución simultánea de un número considerable de componentes cada uno de los cuales se orienta a remover limitaciones existentes para el desarrollo de una región con problemas de pobreza rural.

Una alternativa viable parece ser establecer mecanismos para priorizar componentes de tal manera que se pueda identificar con precisión un componente que sirva como eje de la estrategia y motor del desarrollo al cual se dedica el mayor esfuerzo en términos de asignación de recursos financieros y técnicos.

Alrededor de ese componente básico se irán diseñando y ejecutando paulatinamente otros componentes complementarios que coadyuven al mejoramiento de las condiciones de vida de la población objetivo previamente definida.

La definición de cual es el componente básico y cuales serán considerados complementarios dependerá de la situación socio-económica específica que se desea modificar así como de las definiciones de políticas y las disponibilidades técnicas, financieras e institucionales del Estado.

#### 1.5 Entrega de Servicios de Apoyo a la Producción

Incrementar la producción es una condición necesaria aunque no suficiente para erradicar la pobreza rural. En consecuencia, independientemente de que el componente productivo sea identificado como componente base o se le defina como complementario en la estrategia a utilizar, el Estado debe darle especial atención a definir mecanismos apropiados de entrega de servicios de apoyo a la producción.

## **a) Investigación**

El apoyo político para el trabajo con los sectores rurales pobres, debe reflejarse en políticas de investigación y transferencia de tecnología coherentes y que consideren estrategias específicas para desarrollar la agricultura de minifundio.

Las políticas de investigación y transferencia de tecnología deben considerar en sus programas y proyectos los problemas productivos del minifundio, enmarcados en espacios ecológicos con características especiales y ocupadas por agricultores con escasos recursos de tierra y capital, abundante mano de obra y aversión al riesgo.

Si bien es cierto han existido y existen proyectos específicamente dedicados a generar tecnología para responder a la realidad minifundista, ellos han sido escasos, su seguimiento y evaluación deficiente y en general han partido de bases diferentes a la propia tecnología del agricultor. Ello ha conducido a que las recomendaciones generadas no sean aplicadas o se haga de ellas una utilización muy parcial, con la consiguiente pérdida de esfuerzos y recursos.

La generación de tecnología debe asumirse con nuevos estilos, admitiendo la participación como un proceso capacitador tanto de técnicos como de productores, aceptando que hay una tecnología tradicional que responde eficientemente a los recursos de que dispone el pequeño productor y que su modificación puede alterar significativamente su sistema de producción enfrentándolo a problemas de riesgo económico que no está en capacidad de enfrentar. El estudio previo de sistemas y tecnologías de producción de los pequeños productores adquiere especial relevancia para la descripción de programas coherentes en este campo prioritario.

Mientras no se disponga de tecnología adaptada a las limitaciones de los pequeños productores y probada como eficiente bajo sus propias condiciones, el mejoramiento de sus índices productivos seguirá siendo tan solo un objetivo deseable.

## **b) Asistencia Técnica**

La transferencia de tecnología debe modificar substancialmente el concepto extensionista que predominó hasta hace poco. Para lograrlo se requiere contar con tecnología generada bajo las condiciones anteriormente mencionadas e implementarse a través de las organizaciones campesinas como un proceso de enseñanza y aprendizaje,

capacitando a los pequeños productores bajo procedimientos participativos. Aparentemente la era de la atención individual toca a su fin y el cambio de enfoque requerirá del aprendizaje de nuevos métodos y estilos de capacitación por parte de técnicos y promotores.

Es necesario además superar la concepción de transferencia de tecnología considerada como simple transmisión de conocimientos, para adicionarse la creación de los mecanismos necesarios para que un productor que esté dispuesto a adoptarla, realmente pueda hacerla. Este aspecto exige iniciativa tanto de los técnicos como de los productores y especialmente un gran impulso a la participación campesina en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de los mecanismos diseñados.

Por otra parte el acceso al conocimiento por parte de los campesinos será limitado para apropiarse de los beneficios de las tecnologías generadas, de no mediar cambios curriculares a fin de hacer pertinente la alfabetización y la enseñanza, tratando de vincular estrechamente la educación con la producción.

### c) El Crédito

Las modalidades para la entrega de recursos crediticios deben estar enmarcadas dentro de las expectativas de necesidad y posibilidades de utilización de la población beneficiaria.

No basta con buenos propósitos para que el crédito llegue oportunamente a través de las organizaciones campesinas. Para evitar altos costos y trámites prolongados es necesario validar las experiencias ya establecidas en el área rural y que han probado ser de fácil acceso al campesino y de amplia y mutua confiabilidad. Énfasis especial debe darse para agilizar el funcionamiento de los mecanismos adoptados y en asegurar una vinculación estrecha con las recomendaciones tecnológicas provenientes de la investigación y la transferencia de tecnología para asegurar rentabilidad de la inversión e iniciar un proceso de capitalización sostenido.

Los bancos comerciales y aún los servicios estatales de crédito no ha demostrado interés suficiente para entregar crédito oportuno para el campesino. El servicio requiere innovaciones profundas, pero sencillas y confiables, articuladas con la transferencia de las tecnologías apropiadas, que se ofrezcan para mejorar la producción de los minifundistas.

#### **d) Comercialización**

Los proyectos productivos que se emprendan con las organizaciones campesinas deben tender no solo a satisfacer las necesidades básicas alimentarias sino a generar excedentes que puedan ser absorbidos por el mercado.

Las mayores deficiencias en la concepción del plan productivo generalmente están asociadas con el excedente que va al mercado pues raramente se diseña el plan pensando en la necesidad y dificultades que posteriormente se presentan para colocar la producción en el mercado.

Es necesario promover la incursión de los productores organizados en el mercado para retener en su beneficio el mayor margen posible del precio final, desarrollando nuevos esquemas institucionales que faciliten su real participación en el mercado.

#### **1.6 Nuevas Fuentes de Ingreso**

La pobreza rural se ubica mayoritariamente en un segmento poblacional caracterizado por su escaso o ningún acceso a los recursos básicos para la producción: tierra y capital. En consecuencia, estrategias para combatirla diseñadas bajo el supuesto de la disponibilidad por parte de los beneficiarios de ese tipo de recursos presentan, desde su concepción, serias limitantes para su éxito en la consecución de los objetivos preestablecidos.

Ello explica en parte el porqué aún después de casi dos décadas de ejecución de Proyectos de desarrollo rural, la proporción de la población total pobre directamente beneficiada están baja.

Los campesinos sin tierra y asalariados agrícolas así como los aparceros, arrendatarios y propietarios de parcelas cuyo tamaño y calidad de suelos no permiten una explotación rentable, tienen dos posibilidades de salida de su estado de pobreza: la primera se comenta a través de los cambios estructurales que lleven a una modificación en la dotación de recursos y la segunda corresponde a la identificación de fuentes complementarias del ingreso agropecuario que permitan una más plena utilización de su mano de obra como único recurso abundante que poseen.

Cada país define autónomamente las políticas más apropiadas con la mezcla que juzga conveniente de las dos alternativas indicadas. Una vez que lo haga, se estará en condiciones de diseñar nuevos tipos de programas y proyectos con mayor probabilidad de impacto a incluir como su población objetivo a una proporción mucho mayor del subsector rural afectado por la pobreza.

## 1.7 Participación, organización y capacitación campesina

La organización campesina, respetando la forma como los beneficiarios la han conformado, debe reconocerse como la estructura social fundamental a través de la cual se ofrecerán los servicios del Estado.

Ella debe considerarse como el interlocutor legítimo para el proceso de capacitación y participación campesina y en consecuencia, se debe motivar su fortalecimiento y consolidación.

Lo anterior conlleva abandonar la estrategia de crear organizaciones ad-hoc muchas veces destruyendo o dividiendo las ya existentes. Significa también la eliminación de mecanismos estrictamente formales de participación, que muchas veces "usan" a los beneficiarios para aprobar planes concebidos muy lejos de su propia realidad.

Hay que promover cambios radicales en los sistemas de programación, ejecución requerimiento y evaluación de proyectos a través de procesos capacitadores que superen la concepción clásica y de estilo cursillista.

## 1.8 Administración y Manejo de Proyectos

El proceso de selección para designar personal directivo a nivel de ejecución, a llevado a la identificación de técnicos destacados en sus especialidades o que han obtenido grados académicos superiores. El resultado ha sido enfrentarlos a una problemática para cuyo manejo no fueron capacitados, y obligarlos a la aplicación de sistemas empíricos de administración y manejo, con los naturales efectos negativos sobre los niveles de eficiencia en la ejecución de programas y proyectos.

Los países han realizado esfuerzos para capacitar funcionarios en el área de identificación y formulación de proyectos con notables progresos aunque aún queda espacio por recorrer, teniendo en cuenta que a veces se aplican enfoques metodológicos más adaptados a condiciones de tipo empresarial o industrial que al desarrollo rural. En cambio, la capacitación para el desarrollo e implementación de metodologías e instrumentos relacionados con las diferentes funciones de Administración y Manejo de Proyectos (validación, coordinación y organización interna, programación, ejecución, seguimiento y evaluación) presenta un considerable retraso.

Las dificultades en la capacitación para administrar y manejar programas y proyectos no solamente se reflejan en demoras durante la fase de ejecución y reducciones de eficacia, sino que también contribuyen al incremento de los costos financieros.

Aparece entonces como prioritario hacer un esfuerzo adicional para diseñar, rediseñar, sistematizar y difundir instrumental metodológico apropiado para el Área de Administración y Manejo de Programas y Proyectos. Dicho material debe ser sencillo en su comprensión, eficaz en su aplicación y ajustado a las condiciones de cada país.

### 1.9 La problemática del Financiamiento

La crisis de la deuda externa que enfrentan los Países hace necesario proponer nuevas estrategias de financiamiento para programas y proyectos dirigidos a superar los problemas de pobreza rural.

Los organismos internacionales de financiamiento deben acceder a nuevas proposiciones sobre la estructuración del financiamiento contribuyendo con recursos frescos para ejecutar el componente identificado como básico en un proyecto mientras que el sector público nacional financia, con carácter de contrapartida, los de tipo complementario. Esta alternativa reducirá el volumen de recursos externos requeridos, permitirá superar las dificultades existentes en el flujo y administración de recursos financieros externos y facilitará el cumplimiento de las metas establecidas.

Es necesario además desarrollar los esquemas financieros nacionales a fin de que los objetivos propuestos en políticas diferenciadas hacia el desarrollo rural logren ser operacionalizados a través de Programas y Proyectos específicos.

La política y programación financiera de la banca central debe contemplar asignación de crédito selectivo con fines productivos destinado a financiar proyectos específicos para la población rural pobre.

La estructura y denominación de partidas del Presupuesto Nacional debe identificar claramente el destino del gasto y la inversión que se orienta a resolver problemas de pobreza rural.

Estos nuevos procedimientos de gasto e inversión pública y de asignación de recursos financieros de crédito selectivo deben establecerse como modalidades de la contrapartida de los recursos externos que a través de programas y proyectos se obtengan para el Desarrollo Rural.

### 1.10 La Organización Institucional

El modelo aplicado en algunos países para la ejecución de los Proyectos entrega a cada institución participante la implementación de un componente bajo el supuesto de que si se suma el esfuerzo realizado por cada institución se alcanzan los objetivos propuestos. La práctica ha demostrado que existen interacciones entre los componentes de un proyecto

sobre los cuales se requiere establecer algún mecanismo de control para evitar distorsiones que influyen negativamente sobre los resultados globales previstos.

El establecimiento de Unidades Ejecutoras o equipos ejecutores de campo, que tengan una composición interdisciplinaria e interinstitucional, pero unidos bajo una sola jefatura, que corrija y elimine el tradicional problema del lucimiento institucional a costa del sacrificio de los objetivos generales del proyecto, es una alternativa que ha demostrado su factibilidad de operación.

La organización institucional a nivel ejecutor, debe estar complementada por una estructura central de planificación a cargo del diseño, seguimiento y evaluación del Programa global conformado por los proyectos individuales que el país ejecuta.

Por otra parte, cada país debe definir el nivel jerárquico de dependencia del Programa. La experiencia indica que la ubicación de un programa que por naturaleza es multisectorial, en una institución o ministerio, estimula la resistencia a una participación activa y eficiente de las instituciones diferentes a aquella a la que se asigna la dirección del programa. Una estructura con ubicación supraministerial o suprainstitucional reduce dicho problema.

Una alternativa a considerar puede ser la creación de organismos autónomos con una Junta Directiva compuesta por representantes de los Ministerios y/o Directores de instituciones participantes y una Secretaria o Gerencia Ejecutiva.

Por último, es necesario que los países establezcan mecanismos ágiles para el flujo de recursos hacia los sitios de ejecución de los proyectos. Este ha sido un tradicional "cuello de botella" que ha impedido la oportuna ejecución de obras y la prestación de servicios.

La organización institucional debe ajustarse para evitar que la ejecución de programas y proyectos fomente la burocracia. Para lograrlo se recomienda establecer esquemas descentralizados distribuidos espacialmente, en el área rural y que faciliten la participación institucional para la entrega ágil de los servicios del Estado a una población objetivo organizada y con capacidad de decisión.

#### 1.11 El Seguimiento y la Evaluación

El tratamiento de los problemas de pobreza rural adolece de dificultades para concretar soluciones y modelos alternativos de acción. Superarlas será más factible si se establecen sistemas eficientes de seguimiento y evaluación que faciliten el proceso de toma de decisiones oportunas para corregir deficiencias y consolidar aciertos.

Las acciones de seguimiento y evaluación deben contribuir a superar dificultades, mejorar métodos y comprender de mejor forma los procesos orientados a combatir la pobreza rural.

Las instancias de seguimiento y evaluación deben diseñarse desde la base social a la que se trata de apoyar y culminando en el más alto nivel de las decisiones políticas del poder central.

### 1.12 La Capacitación a los Técnicos

Los vacíos existentes en la capacitación de técnicos responsables de diseñar, ejecutar y evaluar los programas y proyectos son más evidentes en el área de administración y manejo aunque abarcan un campo más amplio relacionado con aspectos socioeconómicos y el conocimiento de metodologías y mecanismos operativos para la ejecución de los diferentes componentes de los Proyectos.

Tanto el IICA como los países han venido desarrollando experiencias en dichos campos que no han sido totalmente documentadas ni difundidas. Un esfuerzo de sistematización y difusión puede conducir a un grado de eficacia mucho más alto en un tiempo relativamente corto y con un monto de recursos bajo, si se los compara con el beneficio esperado. La creación de Programas Multinacionales de capacitación probablemente por área (Andina, Centroamérica, Sur y Caribe) es una estrategia recomendable a cuya implementación el IICA puede contribuir con su experiencia.

Especial interés tiene el establecimiento de una red de información sobre pobreza y desarrollo rural a través del renacimiento de la Asociación Latinoamericana de Desarrollo Rural que anteriormente operó con la participación de directivos y técnicos de los programas de desarrollo rural de México, Honduras, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y que desafortunadamente no llegó a institucionalizarse. Una red de este estilo, a la cual el IICA podría prestar su colaboración técnica, permitiría la actualización y difusión de los avances que se vayan logrando en los diferentes países.

## 2. LAS POSIBILIDADES DE LA COOPERACION TECNICA DEL IICA

El rápido desarrollo de los países especialmente en el área técnica y de recursos humanos hace necesario revisar el modelo de cooperación técnica tradicional basado principalmente en la labor de especialistas con limitados recursos para operar y con poca vinculación entre ellos. Ese esquema ya no responde a las demandas de los países, no solo por que muchos han desarrollado capacidades propias en diversos campos sino porque se necesita que las instituciones internacionales que brindan asistencia técnica logren un mayor impacto en su contribución efectiva para solucionar los

problemas que afectan a los países.

Para responder a ese desafío el Plan de Mediano Plazo 1987-1991 del IICA ha definido a la concentración de esfuerzos y al desarrollo de la capacidad técnica en áreas claves para el desarrollo agrícola y bienestar rural, como el elemento central de la estrategia de acción del Instituto para los próximos cinco años. Dicha orientación se concreta en la selección de los cinco programas prioritarios y, dentro de cada uno de ellos en un reducido número de áreas temáticas en las cuales el IICA desarrollará una efectiva capacidad técnica.

Uno de los cinco programas seleccionados es el de "Organización y Administración para el Desarrollo Rural", cuyo propósito es el de apoyar a los Estados Miembros en la definición de políticas y programas de desarrollo rural y en el fortalecimiento de las instituciones responsables de la ejecución de las acciones que de ellos se derivan.

El Programa concentrará sus actividades en cuatro áreas prioritarias:

**a) Análisis de la Problemática del Desarrollo Rural**

Se dará cooperación técnica a los países para generar y desarrollar su capacidad con el fin de:

- Analizar e interpretar las causas y extensión de la pobreza rural, como base para identificar políticas, programas y proyectos que contribuyen a superarla.
- Evaluar las estrategias de desarrollo rural, determinando los avances obtenidos respecto a la incorporación de la familia rural a la vida social y política de los países y a los beneficios del desarrollo como resultado de la implementación de las políticas, programas y proyectos. Se dará énfasis a la sistematización y difusión de las experiencias obtenidas.
- Mejorar los sistemas de información sobre la pobreza rural y sobre las acciones que los países ejecutan para superarla, como medio para fortalecer la capacidad de acción de los diferentes niveles de decisión política.
- Analizar y evaluar políticas, programas y proyectos tendientes a superar la pobreza rural induciendo la adopción de políticas sectoriales o globales que las hagan realizables y enfatizando el enfoque regional que permita la adecuada participación de las instituciones locales y de los beneficiarios.

**b) Fortalecimiento de los Sistemas Institucionales Responsables de Acciones en Desarrollo Rural**

En esta área se dará énfasis al apoyo a las instituciones de los países en el análisis de los esquemas de organización institucional existentes y en la elaboración de propuestas alternativas para:

- Mejorar el desempeño de las instituciones y la calidad de los servicios que entregan a las poblaciones rurales.
- Facilitar la coordinación de las entidades responsables de la formulación, ejecución y evaluación de políticas, programas y proyectos de desarrollo rural.
- Descentralizar las acciones a nivel regional promoviendo la participación efectiva de los beneficiarios a través de sus propias organizaciones.
- Incrementar la capacidad directiva y la administración de las instituciones, de tal manera que se fortalezca su desempeño y mejore la calidad y eficacia de sus servicios.

**c) Formulación y Manejo de Programas y Proyectos de Desarrollo Rural**

Se realizarán acciones de cooperación para mejorar la capacidad de las instituciones y de las organizaciones de productores en la formulación y manejo de programas y proyectos; se otorgará especial atención a:

- El análisis de la situación existente en lo que se refiere a la formulación y el manejo de programas y proyectos por parte de las instituciones vinculadas con el desarrollo rural y de las organizaciones de productores.
- El desarrollo y difusión de modelos, metodologías e instrumentos para la formulación de programas y proyectos.
- El fortalecimiento de la capacidad gerencial de los responsables de la implementación de programas y proyectos de desarrollo rural, a través de la capacitación de técnicos y productores en el uso de métodos e instrumentos para la identificación de objetivos, preparación, ejecución, seguimiento y evaluación de actividades.
- El apoyo técnico al manejo de programas y proyectos en ejecución, y la documentación y difusión de resultados obtenidos.

**d) Apoyo Técnico y Capacitación Para la Organización y Gestión Empresarial**

Se desarrollarán esfuerzos dirigidos a apoyar a los países en el mejoramiento de sus capacidades para promover y apoyar las organizaciones de productores y su gestión empresarial mediante acciones dirigidas principalmente a:

- Analizar la situación existente en relación con la organización de productores, modelos de manejo de formas asociativas de producción, así como la difusión de experiencias obtenidas con su aplicación, como medio para

generar nuevos enfoques metodológicos para el desarrollo rural.

- Capacitar a técnicos nacionales en metodologías y procedimientos aptos para promover la real participación de los beneficiarios por medio de sus organizaciones representativas en las diferentes fases de las estrategias puestas en ejecución por los países para enfrentar la pobreza rural.
- Apoyar proyectos específicos para fortalecer las organizaciones de productores y su capacidad de participar en la identificación, formulación, ejecución y evaluación de políticas, programas y proyectos de desarrollo rural.
- Cooperar con los países en el desarrollo de su capacidad institucional para identificar, diseñar e implementar programas de capacitación para la organización de productores, como medio de fortalecer su capacidad de acceso a bienes y servicios y su eficiente utilización.
- Analizar y seleccionar esquemas de organización de productores que respondan a las características propias del país y contribuyan a mejorar la eficiencia y eficacia en la implementación de programas y proyectos de desarrollo rural; para tal fin, se promoverá la documentación y el intercambio de experiencias a nivel nacional y entre países.

Para fortalecer las acciones previstas en las áreas prioritarias de concentración el programa promoverá:

- La cooperación entre los países miembros para el análisis y difusión de experiencias sobre organización de productores, como estrategia dinamizadora de los proyectos de desarrollo rural.
- El apoyo a los países en la captación de recursos externos para programas y proyectos de desarrollo rural, cuya estrategia se basa en el fortalecimiento de las organizaciones de productores.
- Proyectos que, aunque enfatizan la organización de pequeños productores y la promoción de la familia rural, incluyan además contenidos temáticos directamente vinculados a áreas de otros programas del Instituto (análisis de políticas, investigación y transferencia de tecnología, sanidad animal y vegetal, comercialización). En consecuencia, se establecerán mecanismos de coordinación entre programas que faciliten la interacción requerida para evitar la duplicación de acciones y atender, en forma conjunta y eficiente, las demandas de cooperación técnica que surjan en los países para enfrentar la pobreza rural.
- La capacitación, considerada como elemento común a las áreas prioritarias identificadas, recibirá especial atención.

En el Cuadro No. 2 se presenta una sistematización preliminar de las metodologías e instrumentos operativos desarrollados a través de la ejecución de los cinco proyectos del IICA analizados y que puedan ser de interés para los países en las diferentes áreas señaladas como importantes para considerar en la identificación, diseño y aplicación de nuevas estrategias para combatir la pobreza rural.

Posteriormente se elaborará una bibliografía detallada de respaldo para cada una de las áreas indicadas que permitirá un más fácil acceso de los países al material disponible en el IICA.



EXPERIENCIAS METODOLÓGICAS GENERADAS A TRAVÉS DE LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS  
DE COOPERACIÓN TÉCNICA DEL IICA

CUADRO NO. 2

ÁREA TÉCNICA	PROYECTOS IICA	PROPLAN	FSB	FORGE	PRACA	MUJER Y FAMILIA
1. Identificación y formulación de políticas de Desarrollo Rural	Posee una red heurística de información destinada a identificar, adaptar y diseminar conocimientos y experiencias sobre planificación y administración.  Ha generado material metodológico sobre programación a nivel nacional, regional y local.	A nivel de cada uno de los países donde se ejecutaron los proyectos están disponibles documentos metodológicos que incluyen elementos de planificación y programación de programas y proyectos de Desarrollo Rural.	A nivel de cada uno de los países donde se ejecutaron los proyectos, están disponibles los criterios que se utilizaron para la identificación de beneficiarios tanto individuales como de organizaciones campesinas.	Tiene disponibles los criterios que se usaron para seleccionar las empresas asociativas de producción agropecuaria que formaron parte del Proyecto.	Tiene disponibles experiencias e información sobre planificación, programación y administración de proyectos de reforestación en algunos países de Centroamérica.	Se dispone de: - Metodología sobre diagnóstico de la participación de la mujer en las actividades rurales.  - Documentos con resultados de los diagnósticos realizados.  - Información para elaboración de políticas que promuevan la participación de la mujer.
2. Caracterización de beneficiarios.			A nivel de cada uno de los países donde se ejecutaron los proyectos, están disponibles los criterios que se utilizaron para la identificación de beneficiarios tanto individuales como de organizaciones campesinas.	Tiene disponibles los criterios que se usaron para seleccionar las empresas asociativas de producción agropecuaria que formaron parte del Proyecto.		A nivel de cada uno de los países donde se ejecutaron los Proyectos, están disponibles los criterios que se utilizaron para la identificación de grupos rurales de amas de casa.
3. Cobertura espacial	Tiene diseñados esquemas de regionalización para efectivizar entrega de servicios a productores.	Están disponibles publicaciones que proponen criterios para selección de áreas geográficas de acción.				
4. Entrega de servicios			Existen metodologías sobre investigación adaptativa probadas en condiciones de pequeños productores.			
a) Investigación			Existen metodologías sobre investigación adaptativa probadas en condiciones de pequeños productores.			
b) Transferencia de tecnología			Están disponibles metodologías y experiencias para la transferencia de tecnología en forma grupal.			Existen metodologías para la formulación y ejecución de proyectos productivos con organizaciones de mujeres y juventudes rurales.
c) Crédito			Existen experiencias que hacen relación con la formulación de esquemas para su otorgamiento, reglamentación para su funcionamiento, organización de los productores y evaluación de su impacto.			Existen mecanismos y procedimientos de crédito y capacitación dirigidos a usuarios de atención no tradicional (mujeres y jóvenes rurales).
d) Comercialización	Existe experiencia sobre la aplicación de un sistema integrado para el diagnóstico de mercado y niveles de tecnología en acción directa con los agricultores.	Existe documentación de experiencias con resultados tanto positivos como negativos en la comercialización de productos, insumos y alimentos de primera necesidad.				
5. Participación, organización y capacitación campesina.		Durante la ejecución de los Proyectos del FSB se diseñaron y pusieron en práctica metodologías de participación, organización y capacitación campesina que proporcionaron experiencias positivas y negativas y cuyos resultados se encuentran disponibles.		Están disponibles publicaciones sobre la problemática de empresas asociativas de producción agropecuaria y se han diseñado instrumentos para mejorar su gestión.	Están disponibles las experiencias de capacitación con beneficiarios de procesos de reforma agraria en algunos países de América Central.	A nivel de los países donde trabajó este Proyecto, se dispone de experiencias en formación, fortalecimiento y capacitación de grupos de amas de casa y juventudes rurales.
6. Organización institucional	La experiencia desarrollada y con documentación disponible tiene relación con aspectos de fortalecimiento institucional y mecanismos para la coordinación interinstitucional.	Existen experiencias disponibles no sólo para el fortalecimiento institucional, sino para el diseño e implementación de esquemas institucionales innovadores.		Se tiene experiencia en el fortalecimiento de la capacidad institucional de los organismos nacionales de algunos países centroamericanos responsables de la asistencia técnica a las empresas asociativas de producción agropecuaria.	Experiencias vinculadas con el fortalecimiento de la capacidad técnica de los organismos nacionales que adelantan la reforma agraria en algunos países centroamericanos.	
7. Seguimiento y Evaluación	Se dispone de metodologías, mecanismos e instrumentos para seguimiento y evaluación a nivel de proyectos y según países.	Documentación sobre diseño de sistemas de seguimiento y evaluación a nivel Proyecto.				
8. Administración y manejo	Se dispone de conceptos, metodologías, mecanismos, instrumentos y experiencias sobre manejo y administración de proyectos.	Se dispone de las experiencias en la ejecución de los proyectos en los países.		Metodología para gestión empresarial de empresas asociativas de producción agropecuaria.		

Исследования  
Физ  
Богородица



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA  
APDO. 14592 BOGOTÁ, COLOMBIA. TEL.: 2697100 CABLE IICA-BOG.