

Evaluación de las Estrategias de Reducción
de Pobreza en América Latina – 2007
Resumen Ejecutivo del Informe Temático

Pobreza rural y desarrollo



Prefacio

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

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

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

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

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

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

Kristin Komives
Coordinadora del Proyecto
Enero 2008

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

Resumen Ejecutivo del Informe Temático 2007

Pobreza rural y desarrollo en Honduras, Nicaragua y Bolivia

Publicado por Asdi en 2008

Departamento para América Latina

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

Imprenta: Edita Communication AB, 2008

Artículo número Sida45372es

ISBN 978-91-586-8093-7

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

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



Evaluación de las estrategias de reducción de pobreza en América Latina

Informes regionales

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

Informes temáticos

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

Informes de Bolivia

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

Informes de Honduras

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

Informes de Nicaragua

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

Índice

1. Introducción	9
2. Pobreza rural y desarrollo en Honduras: cambios y continuidades	10
3. Estrategias de reducción de la pobreza en Nicaragua: ¿falta de compromiso con los pobres rurales?.....	14
4. Pobreza rural y desarrollo en el marco del proceso PRSP en Bolivia	18
5. El sector forestal y la pobreza en Bolivia, Nicaragua y Honduras	23
6. Conclusiones: desarrollo rural y reducción de pobreza	25

1. Introducción

Este informe temático analiza la contribución de los procesos de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) al diseño y ejecución de políticas públicas para la reducción de la pobreza rural. También se analizan aquellas políticas públicas que han tenido una incidencia importante sobre la pobreza rural pero que no han formado parte de las ERPs. O sea, se estudia el impacto que las políticas públicas, las estrategias de desarrollo y las intervenciones de otros actores tales como las organizaciones no-gubernamentales (ONGs) y la cooperación internacional (CI) han tenido sobre la pobreza rural y el proceso de desarrollo del sector rural en Bolivia, Honduras y Nicaragua.

Una característica común de la experiencia de las ERPs (PRSPs por sus siglas en inglés) en los tres países considerados es la poca importancia que le dieron al sector rural aún cuándo los índices de pobreza son mucho mayores en el sector rural que en el sector urbano. Sólo gradualmente ha ido asumiendo una mayor visibilidad el sector rural, a través de las revisiones de las ERPs o bien a través de su reemplazo por otras políticas públicas y planes de desarrollo. Actualmente, sólo en Honduras se ha mantenido el proceso ERP. Los cambios políticos en los últimos dos años en Bolivia y Nicaragua han resultado en la formulación de nuevas estrategias de desarrollo que pretenden superar tanto la marginación del sector rural como la pobreza en el campo.

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

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

A pesar de algunos avances en la reducción de la pobreza en Honduras esta permanece en niveles bastante elevados afectando en el año 2006 a alrededor del 69% de la población rural. Los años 1991–2001 mostraron ciertos avances en la reducción de la pobreza rural, que disminuyó de 79.6% a 73.8%. Paradójicamente, durante el primer quinquenio de ejecución de la ERP (2001–2005) los resultados fueron decepcionantes ya que la pobreza rural sólo disminuyó levemente alcanzando 71.5% en 2005 mientras que la extrema pobreza rural se mantuvo prácticamente sin cambios. Los datos disponibles del año 2006 muestran una mayor reducción en la pobreza rural bajando a un 68.9% y la pobreza extrema rural disminuyendo desde un 63.8% a un 60.3%. Sin embargo, la brecha urbano-rural en la pobreza y extrema pobreza se amplió. Pero, cabe mencionar que la confiabilidad de estas estimaciones para el año 2006 ha sido cuestionada.

El documento ERP 2001 se propuso como una política de Estado, con perspectiva de largo plazo cuyo objetivo central era la reducción de la pobreza de manera significativa y sostenible, con base en un crecimiento económico acelerado y sostenido, procurando la equidad en la distribución del crecimiento a través de un mayor acceso de los pobres a los factores de la producción, incluyendo el desarrollo del capital humano y las redes de seguridad social. Si bien en el documento el crecimiento aparece como la variable decisiva para reducir la pobreza, el documento no abundó sobre cuales serían los sectores más dinámicos en las regiones más pobres de Honduras. Tampoco se cuestionó que tipo de crecimiento económico debería privilegiarse para que la teoría del derrame funcionara y los nuevos puestos de trabajo y otros beneficios generados, pudieran alcanzar a los más pobres. Además, a pesar de la alta correlación entre los niveles de pobreza y las limitaciones en el acceso a la tierra, el tema de la reforma agraria, propuesto por las organizaciones de sociedad civil, fue dejada de lado. En lo que se refiere a los lineamientos de la ejecución de la ERP es importante destacar que luego de seis años recorridos (2000–2005) no se resaltan, en especial a nivel rural, esfuerzos para priorizar acciones para la mejora en el empleo y la distribución y acceso a factores de la producción estratégicos como la tierra y el capital.

El Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONAD-ERS) sería uno de los pilares fundamentales en la lucha por reducir la pobreza en el área rural mediante proyectos orientados a la mejora productiva considerando espacios locales para la participación. El

acuerdo entre la CI y el Gobierno de Honduras, fue que el PRONADERS tendría una autonomía relativa respecto a la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) con el objeto de que adquiriera una capacidad técnica liberada de las usuales presiones políticas. Sin embargo, el intento de coordinación de los proyectos de desarrollo rural pro-pobres se caracterizó por conflictos de poder persistentes con las autoridades de la SAG así como con los representantes de los organismos cooperantes que se resistían a integrarse a los proyectos bajo la coordinación técnica del PRONADERS.

Durante la formulación del borrador de ERP en 2000 y a lo largo del proceso de consulta que se coordinó desde la Unidad de Apoyo Técnico de la Secretaría de la Presidencia (UNAT) durante el 2001, destacó el bajo nivel de coordinación con el PRONADERS. La UNAT requirió la información de los proyectos de desarrollo rural y los recursos que estaban previstos en PRONADERS. Sin embargo, las reflexiones sobre la situación rural y las propuestas de los actores rurales que se habían consolidado en los documentos resumen de las mesas de consulta rurales organizadas por PRONADERS, no fueron consideradas en el análisis de la pobreza ni en las propuestas del documento de la ERP.

En el caso particular del PRONADERS, el desacuerdo sobre las prioridades y sobre el mecanismo de focalización, así como el desvío de los recursos hacia otros grupos no pobres, han reducido fuertemente las posibilidades de combatir la pobreza rural. En la práctica para conocer y coordinar la ejecución en campo de la ERP el Ministerio de la Presidencia y la UNAT se enfrentaron con una fuerte resistencia a su papel rector por parte de los Ministros del Gabinete Social y Económico –entre los que se debe destacar la SAG y el PRONADERS–, los líderes políticos del Partido Nacional y los diputados de los distintos departamentos.

Un problema ha sido la relación truncada entre PRONADERS y la UNAT para la ejecución de la ERP. La desvinculación de los proyectos de desarrollo rural con la ERP durante los años del Gobierno del Partido Nacional (2002–2005) fue evidente. Aunque la cartera de proyectos de PRONADERS constituía el corazón de los recursos y de las supuestas políticas pro-pobres, en la práctica la UNAT no mantuvo un vínculo cercano ni con la SAG ni con otras Secretarías del Gobierno como Salud o Educación que tenían previstos recursos pro-pobres en el campo. Un análisis detallado de los presupuestos ejecutados por estos proyectos muestra que los recursos destinados a la administración y al pago de consultorías de los proyectos superaban el 50% de los recursos asignados. El resto fue asignado al pago de asistencia técnica directa y a los recursos entregados directamente a los beneficiarios. Esto muestra la baja capacidad e intención de focalización de los recursos a los más pobres.

El nuevo gobierno liberal que asumió en 2006 en un primer momento consideró que la ERP ya no tenía vigencia ni pertinencia debido a las limitaciones en su enfoque y se planteó sustituirla por un amplio plan nacional de desarrollo. Sin embargo, en el segundo semestre del 2006, se inició una revisión exhaustiva de la ERP. Como resultado, se reconocían los magros avances en la reducción de la pobreza, en especial a nivel rural, cuestionando seriamente el marco de políticas instituidas basadas en el crecimiento. Por consiguiente, se enfatizó la necesidad de revisar de manera crítica los postulados ortodoxos que consideran al crecimiento como la principal fuente para la reducción de la pobreza. Además, se reconocían fuertes problemas en la priorización de proyectos y la focalización de las intervenciones, cuestionando el hecho de que la ERP tenía una visión pero no una estrategia y que en buena medida los proyectos

habían estado aislados y descoordinados. También se afirmaba que debido a la creciente desigualdad en el país era necesario privilegiar un crecimiento pro-pobre, es decir, un crecimiento orientado sobre todo a los pobres, privilegiando los sectores de la economía intensivos en mano de obra, incrementando la inversión, ampliando la formalización del trabajo y los niveles de empleo.

La UNAT, inspirada en programas de redes sociales realizados en México (PROGRESA) y en Chile (Chile Solidario) formuló un programa de atención a la población rural en extrema pobreza (Red Solidaria Manuel Zelaya Rosales) que se planteó de manera progresiva atender a 80 mil familias en 2007, ampliando la cobertura hasta 200 mil familias en 2008. A partir del 2007 la “Red Solidaria” (RS) ha iniciado su implementación. Aunque fue concebida como un espacio de coordinación en el campo de diversas iniciativas sociales y productivas de instituciones del Estado, hasta ahora la Red Solidaria tiene un fuerte sesgo asistencialista y no ha quedado claro de que manera se coordinan y complementan las acciones de las distintas entidades de la Red y las municipalidades entre sí.

Las municipalidades han tenido dificultades para obtener los recursos descentralizados de la ERP. Es importante destacar que en el caso de los proyectos productivos rurales –a los que se asignaron el 55% de los fondos destinados a los municipios– el mecanismo de aprobación anual y de tres desembolsos ha limitado seriamente los potenciales alcances de los mismos en la generación de opciones productivas sostenibles para la reducción de la pobreza a nivel local. Adicionalmente, de acuerdo con lo expresado por actores locales entrevistados en la gira de campo, en muchos casos las alcaldías han mostrado un bajo conocimiento y pocas capacidades de coordinar y trabajar con las agrupaciones campesinas y de pequeños productores locales, y el apoyo técnico productivo de los proyectos de desarrollo rural nacionales en la mayoría de los casos ha sido escaso y tardío.

Al parecer el problema de cómo generar impactos reales medidos en la reducción concreta de la pobreza rural no sólo pasa por la capacidad de la cooperación de asesorar, revisar teorías y generar instituciones, leyes y proyectos para el desarrollo rural. Este ejercicio de reflexión y propuesta se ve enfrentado con el particular entramado del régimen político hondureño que al parecer tiene pocos espacios en el proceso de construcción de las políticas públicas rurales para los más pobres y marginados. Los esfuerzos por la vinculación de los programas y proyectos con entidades de la sociedad civil, incluyendo los espacios regionales de organizaciones de base, alcaldías y ONG’s han quedado sólo en el papel y en buenas intenciones.

Existe un problema central de focalización de los recursos hacia las familias más pobres. La metodología y focalización de los proyectos formulados previamente a la aprobación y ejecución de la ERP no estaba orientada hacia las familias más pobres. Los recursos no han sido asignados geográficamente a las regiones previstas, de manera que se han concentrado en regiones menos afectadas por la pobreza y los recursos han sido desviados hacia medianos y grandes productores. Además muchos de los fondos que figuran destinados a la ERP han sido utilizados para el pago de onerosas estructuras administrativas y contratos de consultorías así como al pago de empresas técnicas locales contratadas bajo fuertes influencias políticas sectarias.

El mayor ausente en términos del desarrollo rural de Honduras es el sector forestal. Existe una peligrosa desvinculación del sector forestal de

la estrategia de desarrollo rural que se ha centrado en lo agrícola y pecuario y las actividades de servicios, industria y turismo sin incluir el sector forestal (ver parte 5 de este resumen).

En conclusión, la construcción de las políticas de Estado, tales como la ERP, instituciones como PRONADERS y leyes como la Ley de Desarrollo Rural Sostenible o los programas y proyectos con fuerte influencia de la cooperación internacional, están de espaldas a las auténticas luchas y negociaciones de la ciudadanía. Por ello se hace necesaria una distribución más equitativa de los recursos económicos y del poder político para erradicar la pobreza.

3. Estrategias de reducción de la pobreza en Nicaragua: ¿falta de compromiso con los pobres rurales?

Entre 1993 y el 2001 tanto la tasa de pobreza en general como de pobreza extrema en Nicaragua tendió a caer. La pobreza rural disminuyó de un 76.1% a un 67.8% y la extrema pobreza rural disminuyó de un 36.3% a un 27.4%. Curiosamente a partir de la implementación de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP), formulada en 2001, esta tendencia cambió ya que el porcentaje de población rural bajo el nivel de pobreza aumentó a un 70.3% y la pobreza rural extrema creció a un 30.5% en 2005.

Uno de los elementos estratégicos de la ERCERP era la modernización e integración de la economía rural. La agricultura y la pequeña y mediana empresa son consideradas de gran potencial para reducir el desempleo y el subempleo, porque son intensivas en uso de mano de obra. La estrategia pretendía mejorar los incentivos para el desarrollo rural, eliminando las distorsiones de precios de los productos y de los costos de los insumos que enfrentan los agricultores, mejorando la operación de los mercados rurales de factores, aumentando las inversiones en infraestructura rural, implementando programas de comercialización, capacitación y tecnología agrícola destinados a los productores pequeños y medianos que tuvieran potencial de crecimiento.

La ERCERP contemplaba algunos programas específicos que se suponía contribuirían a reducir la pobreza rural, pero que no habían sido diseñados específicamente para eso, sino que habían sido heredados del período previo a la formulación de la Estrategia. Tal es el caso de los programas de catastro, titulación y registro de la propiedad agraria, aunque con un enfoque de mercado para la solución del problema de la distribución y el de tecnología y formación técnica agrícola, con un enfoque en la promoción de la innovación tecnológica liderada por la demanda. En lo que se refiere al problema de la propiedad sobre la tierra, es evidente que la ERCERP no reconocía el derecho del pobre rural a la tierra.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) aprobado en 2003 trazó líneas generales de crecimiento, pero no contenía detalles programáticos. La superación de esta debilidad fue una de las razones del surgimiento en 2004 del PND Operativo (PND-O). A diferencia del PND, el PND Operativo tiene como uno de sus objetivos explícitos la reducción de la pobreza y la creación de empleos.

Con respecto a la pobreza rural, el PND-O plantea que deben haber tres políticas interrelacionadas: la agroindustrial, el desarrollo rural y la

seguridad alimentaria. El PND-O sostiene que una política productiva de desarrollo rural de corte tradicional, centrada exclusivamente en aspectos agropecuarios ya no es suficiente para superar los retos que enfrenta el medio rural. La política de desarrollo rural de carácter “transversal” debe operativizar la política productiva asignando recursos y organizando instituciones que apoyen actividades que promuevan el empleo, desarrollen los conglomerados y la competitividad de los territorios, beneficiando principalmente a productores pequeños y medianos. Para el PND-O, el enfoque de conglomerados y cadenas productivas es el portal de entrada hacia los territorios rurales, con miras a potenciar sus ventajas e integrar a los productores a un determinado conglomerado, proveedores, mercados externos y los centros de investigación domésticos que les prestan servicios.

El PND-O propone una estrategia de desarrollo rural que favorece a los más pobres así como a las PYMES para aprovechar los TLCs. Dado que es en el sector rural donde se concentra la pobreza y la desigualdad, propone establecer un esquema de transferencias y políticas diferenciadas por nivel de ingresos y riquezas de los productores, priorizando a los que están en desventaja. En concreto se proponen transferencias de insumos, incrementar el acceso a tecnología, la reconversión productiva, el fomento de la asociatividad, la participación de las familias rurales en procesos educativos y se da nuevo énfasis a la solución del problema de la propiedad de la tierra (catastro, titulación, registro) dinamizando el mercado de la tierra.

En el último año de la implementación de la ERCERP en 2005, el Sector Público Agrícola y Rural (SPAR) formuló de manera conjunta y bajo el liderazgo del MAGFOR, la Política y Estrategia de Desarrollo Rural Productivo (PEDRP) y el Programa de Desarrollo Rural y Productivo (PRORURAL), en estrecha colaboración con la CI, adoptando el enfoque sectorial en el ámbito rural y bajo el marco del proceso de Apropiación, Alineamiento y Armonización (AAA) de la CI. Este proceso culminó con la presentación del documento “Política y Estrategias para el Desarrollo Rural Productivo” en enero del 2006.

La contribución potencial de PRORURAL a la reducción de la pobreza durante su período planificado de implementación (2006–10) puede detectarse en: (i) el peso de los productores pobres dentro del grupo de los productores que son potencialmente beneficiarios del programa, como es el caso de las dos cadenas productivas priorizadas de café y ganado-leche; (ii) la importancia otorgada a la creación de empleo asalariado, permanente y estacional en rubros y regiones priorizados.

La PEDRP y PRORURAL le dan un papel clave al Estado en la promoción del desarrollo rural productivo y plantean un enfoque territorial y transferencias a productores con potencial sin esperar a que el conglomerado tenga por ejemplo que ser necesariamente liderado y desarrollado de arriba hacia abajo por la inversión extranjera directa u otros inversionistas nacionales. PRORURAL no abandona a los territorios no clasificados como competitivos por el PND-O.

Una limitación de la PEDRP y del PRORURAL (así como la ERCERP, el PND y el PND-O) es que no reconocen suficientemente la importancia y diversidad de las estrategias que diseñan e implementan los hogares rurales pobres y pobres extremos del país. Así éstos combinan actividades agrícolas y rurales no agrícolas, la pluri-actividad que consiste en la diversificación de los ingresos de la familia rural efectuadas en los propios espacios rurales o en los centros urbanos a los que acceden los integrantes de la unidad familiar, la migración, los ingresos que pueden

obtener de las redes de protección social existentes y el apoyo de redes locales de solidaridad que son parte de su capital social. La PEDRP y PRORURAL también repiten una debilidad de la mayoría de las propuestas de estrategias de desarrollo rural de la CI: no proponen con precisión como vincular la liberalización comercial, los procesos de integración regional, el desarrollo rural y alivio de la pobreza.

En enero 2006 asumió la administración pública el Presidente Daniel Ortega, el que estableció el nuevo Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (GRUN). Éste gobierno ha expresado críticas a las premisas, promesas y compromisos de la ERCERP, PND, PND-O y en relativamente menor medida, a la PEDRP y PRORURAL. El GRUN ha establecido nuevas “Prioridades Nacionales” en todos los ámbitos de la política pública. Estas prioridades orientarán lo que ha sido planteado como un “proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Socioeconómico del Gobierno”. Este Plan enfoca la lucha contra el hambre y la pobreza mediante la capitalización de las capacidades de los pobres para que sean entes activos en la propia solución de sus problemas y contribuyan así al desarrollo del país.

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

En el documento de “Prioridades” se resaltan dos instrumentos específicos del “programa económico y social” que ya estarían implementándose. Primero, el Programa de Granos Básicos, cuyo objetivo es dotar a los productores tradicionales de los municipios más pobres de un paquete de semillas mejoradas, insumos, urea, asistencia técnica y financiamiento para incrementar su productividad y expandir su producción. Segundo, el Programa de Seguridad y Soberanía Alimentaria, el que a su vez incorpora entre sus programas iniciales, el programa denominado “Hambre Cero” (PHC). Este último es un programa de cinco años de reconversión productiva de nuevo cuño y de seguridad alimentaria y nutricional, que está dirigido a 75 mil familias productoras empobrecidas de las zonas rurales, a un costo promedio anual aproximado de US\$30 millones.

El Programa “Hambre Cero” (PHC) es coordinado por el Consejo de Seguridad y Soberanía Alimentaria (CSSA) que está adscrito a la Presidencia de la República desde enero del 2007. El PHC incluye el Programa Productivo Alimentario (PPA), el cual está bajo la responsabilidad del MAGFOR en términos de entregar el Bono Productivo Alimentario (BPA) y de promover al mismo tiempo la organización de los productores. El PHC tiene como objetivos generales reproducir de forma ampliada la economía campesina y dinamizar el mercado interno. Sus objetivos específicos son (i) producir alimentos de forma diversificada y autosostenida y (ii) garantizar la seguridad y soberanía alimentarias. El PPA tiene la meta de atender a 15,000 familias anualmente durante el período 2007–2011. Campesinos asalariados y trabajadores agrícolas quedan excluidos del PPA, pero en principio serían atendidos por otras intervenciones específicas en el marco del PHC.

Uno de los instrumentos del PPA es el BPA. Este Bono, el cual es una transferencia directa, pretende capitalizar a las familias campesinas beneficiarias. El BPA incluye la entrega de una vaca preñada, una cerda preñada, gallinas, gallos, material para construir un gallinero y lugar para los cerdos, concentrado para cerdos, un biodigestor de bunker plástico, árboles frutales, hortalizas y plantas forestales de acuerdo a zona, entre otras cosas. Además hay talleres de capacitación, financiamiento para gastos de transporte y para la ejecución del BPA. El presupuesto total por familia se calcula en US\$ 2,000, incluyendo US\$ 500 asignados a la ejecución.

Es evidente que el GRUN no tenía una apreciación realista de las complejidades, de las implicaciones y de los grandes retos que enfrentaría para la implementación del PPA. El PPA/BPA enfrenta por lo tanto numeroso e importantes retos. ¿Quieren las familias de agricultores pobres el BPA? ¿O están dispuestas a recibirlo porque “peor es nada”?

El GRUN está impulsando “nuevas prioridades” de política y cambios institucionales fuertes en el ámbito rural y agrícola, que no representan un quiebre radical con todas las premisas y promesas de las políticas sectoriales del gobierno anterior. Las nuevas prioridades enfatizan la asignación de recursos públicos para los productores más empobrecidos. El GRUN espera que la CI continúe con el enfoque AAA. El SPAR ha expresado su voluntad política de mantener y liderar el enfoque sectorial de PRORURAL y el proceso de AAA. Sin embargo, dentro del SPAR hay tensiones respecto a cómo incorporar al PPA, existiendo posiciones que esperan que el PPA predomine en el PRORURAL. El reto tanto para el GRUN como para la CI es el de trabajar conjuntamente para fortalecer al Estado y la institucionalidad pública, alineando los recursos externos a las políticas públicas, en lugar de que viejos y nuevos feudos traten de disputar clientes en el ámbito rural.

Concluyendo, en el contexto de los países HIPC en los que el ámbito de la pobreza rural tiene un peso importante, es fundamental que la superación de la pobreza rural sea el eje central formal del PRSP. Sin embargo, el tema de la pobreza rural no fue explícitamente conceptualizado en la ERCERP. Una de las posibles explicaciones del estancamiento en los niveles de pobreza está relacionada con el tema de la inequidad en el acceso a recursos y al ingreso de manera general. Cuando el país no genera oportunidades de empleo, ingresos y servicios se inicia un proceso migratorio a otros países. Las remesas monetarias de la población emigrante han servido de base financiera sólida y creciente para la estabilidad macroeconómica y la dinamización del crecimiento económico, el financiamiento del déficit de la cuenta corriente, el consumo básico de sectores medios, el crecimiento económico y el no agravamiento de la pobreza del país. En este último sentido, la emigración y las remesas son parte de un mismo mecanismo de financiamiento del pobre para el pobre. La contribución de las remesas al control de la pobreza se observa en el hecho de que el 48% de los hogares que dejaron de ser pobres tienen algún miembro que ha emigrado. La migración es una estrategia deliberada del hogar para solventar penurias económicas, con el costo emocional y psicológico que conlleva.

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

El origen y proceso de realización de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) no se puede ver al margen de las políticas y lineamientos de la CI, principalmente del FMI y BM. Este proceso, como inicialmente fue diseñado en 2001, dejó de funcionar en Bolivia desde 2005. Sus premisas no se cumplieron y la EBRP dejó de ser una referencia para los donantes. Con el Gobierno de Evo Morales, se cerró el ciclo de la EBRP. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006–2010 es crítico respecto al período anterior y a la propia EBRP y busca el cambio del modelo hasta ahora vigente. Considera que la desigualdad y la exclusión social como producto del colonialismo hacen parte del patrón primario exportador y del neoliberalismo, el mismo “que debilitó al Estado y supeditó el desarrollo del país a los designios de las organizaciones multilaterales y a los intereses de las empresas transnacionales”.

El PND busca enfrentar la pobreza a través de la denominada Revolución Cultural y Democrática, iniciada con la toma de posesión del Presidente Evo Morales el 22 de enero de 2006. Su principal aspiración es que “los bolivianos y bolivianas vivamos bien” y su finalidad está centrada en suprimir las causas asociadas a las políticas neoliberales que originan la desigualdad y la exclusión social en el país.

Bolivia presenta uno de los indicadores de pobreza más altos de América Latina. La incidencia de pobreza no se modificó sustancialmente afectando a un 77.7% de la población rural en 2001 y a un 76.6% en 2006, mientras que la pobreza extrema rural paso de un 59.7% a 62.3% respectivamente. La pobreza en las áreas rurales se debe en gran parte a la baja productividad y precariedad de los pequeños productores agropecuarios que en su gran mayoría son indígenas. Además persiste la extrema desigualdad en la distribución de ingresos.

En los últimos diez años el país ha conocido el diseño de un conjunto de políticas, estrategias y planes para enfrentar la pobreza y dinamizar el área rural. A pesar de tener similitudes en sus propósitos y acciones, éstos han sido discontinuados y, por decir lo menos, limitadamente ejecutados. A fines de los noventa se formuló la Estrategia de Transformación del Agro (ETPA), bajo el primer Gobierno de Sánchez de Lozada; estrategia que no tuvo la continuidad esperada bajo el siguiente Gobierno de Bánzer. En la gestión 2000 (Bánzer-Quiroga) se elaboró la Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural. La misma que tuvo limitada ejecución. En 2003, en el Gobierno de Sánchez de Lozada que continuó con Carlos Mesa en 2004, se elaboró la Estrategia Nacional de

Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR) en concordancia con la EBRP. La ENDAR, luego se enriqueció con los resultados del Diálogo Nacional Bolivia Productiva (DNBP), que significó un importante despliegue de recursos para la consulta y movilización participativa desde los ámbitos locales hasta el nivel nacional. La ENDAR entre sus lineamientos buscaba mejorar la productividad y competitividad en el marco de un enfoque de desarrollo económico local (DEL) y de cadenas productivas.

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

Bolivia se ha caracterizado por su fragilidad institucional. Se destacan los acuerdos y pactos políticos entre los partidos y coaliciones de gobierno que permanentemente se distribuían “cuotas” de poder entre sus correligionarios con serios dilemas y costos para los esfuerzos de construir en el país la carrera de la administración pública, en el contexto de costosos programas de fortalecimiento y reforma institucional. El denominado “cuoteo” político ciertamente no estuvo al margen de la corrupción y de las lógicas clientelares y prebendales impulsadas principalmente por el sistema político y el Estado, pero a la vez fue sostenido o admitido por amplios sectores de la sociedad boliviana. Bajo el Gobierno de Evo Morales está práctica no desapareció.

La crisis de Estado ha tenido como correlato obvio la debilidad de la institucionalidad pública. En el sector se realizó, en los primeros años del 2000, en el marco del Programa de Reforma Institucional (PRI) apoyado por la CI, un costoso proceso de institucionalización (convocatorias públicas y concurso de méritos) orientado al fortalecimiento y modernización del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (MAGDER) y al impulso de la carrera de la administración pública. Sin embargo, este proceso fracasó y no tuvo la continuidad esperada. Los permanentes cambios políticos en el período significaron también reajustes en la organización del poder ejecutivo. El inicial Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) cambió por lo menos cuatro veces de denominación, hasta el actual MDRAMA. Estas modificaciones, en relativamente cortos períodos de tiempo, también supusieron ajustes en la estructura orgánica, en el personal y en el funcionamiento de la administración, así como cambios y discontinuidades en las políticas públicas. La fragilidad en la institucionalidad pública del sector se mantiene en la actual gestión de Gobierno de Evo Morales.

En los ámbitos municipales y prefecturales, se evidencia una seria desarticulación de la gestión pública entre el nivel nacional, departamental/prefectural y entre éste y el municipal. Por razones políticas principalmente entre el Gobierno Nacional y las prefecturas, especialmente de la llamada “media luna”, no existe la articulación vertical de los niveles de la gestión pública, aspecto que limita las posibilidades de inversión concurrente y de acciones integradas para lograr mayores impactos en beneficio de la sociedad y, particularmente, para impulsar el desarrollo rural y enfrentar la pobreza.

Los últimos años, especialmente por la política de fronteras abiertas establecidas con el modelo desde 1985 y el propio contrabando, el peso

de la producción campesina ha disminuido. Se observa al mismo tiempo una creciente inserción de los productores campesinos a las cadenas productivas de la agroindustria indicando su mayor subordinación a la lógica del mercado. La emergencia de actores económicos del área rural, especialmente desde el período del ajuste, ha dado lugar a formas de organización –como las denominadas Organizaciones Económicas Campesinas, OECA– muchas de ellas con fuerte soporte de la CI y de ONGs, que se han insertado en las dinámicas económicas del mercado interno y externo a través de los procesos de producción, procesamiento y comercialización, ya sea de manera directa en todos los eslabones de la cadena o en alianza con comercializadores y exportadores.

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

La nueva ruralidad implica una intensa dinámica de relaciones entre lo rural y urbano. Los pequeños productores tienen otros ingresos, además de los agropecuarios para su reproducción social. Se estima, en promedio, que el ingreso monetario de estas unidades proviene y depende entre 30% a 50% de las actividades agropecuarias, mientras que el resto se complementa con otras actividades extraprediales, como la construcción, el transporte y la venta de fuerza de trabajo en la agroindustria (especialmente varones), así como en comercio, servicios y artesanías (principalmente mujeres). Las remesas provenientes de los emigrantes presentan un flujo y peso cada vez más considerables. Otra realidad a la que se asiste en varias zonas del país es la relativa a la feminización de la agricultura. Con la migración ya sea temporal o definitiva de uno o varios de sus miembros, el uso de la mano de obra de la mujer ha crecido en intensidad y carga horaria.

La estructura de la tenencia de la tierra históricamente ha sido un factor determinante para la pobreza rural. Se estima que el 90% de los propietarios agrícolas poseen el 11% de las tierras dotadas y el restante 10% tiene para sí el 89% de las tierras. La Ley INRA de 1996 buscaba resolver la inequidad en la distribución de tierras a comunidades campesinas e indígenas y la concentración de tierras en pocas manos; pero se orientó en gran medida a legalizar la propiedad de la tierra de empresarios, quienes demandaban la seguridad jurídica de sus derechos de propiedad. En 10 años, los resultados alcanzados han sido poco alentadores: la mayor parte de las tierras, el 57%, no se han podido sanear. Un avance, en los últimos años es el relativo a la equidad de género. Aunque aún insuficiente, los títulos se consignan de manera mixta, a nombre de la mujer y del varón de la familia y también a nombre de las mujeres, especialmente cuando ejercen la jefatura del hogar o son herederas de tierra.

El Presidente Evo Morales en su propuesta de Revolución Agraria, afirma que su gobierno hará cumplir las leyes sobre tierras, completará el saneamiento y titulación, revertirá los latifundios improductivos y redistribuirá las tierras a los campesinos e indígenas que no la poseen. El INRA se propone culminar con el proceso de saneamiento y titulación en siete años. En la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la

Reforma Agraria, que ha sido promulgada en octubre de 2006, se precisa el cumplimiento de la Función Económica Social (FES) de la tierra en materia agraria. Los cambios propuestos afectarán especialmente las dotaciones de grandes extensiones de tenencia en las tierras bajas y el Estado tendrá la potestad de expropiar y revertir aquellas tierras que no cumplan una FES. La Ley INRA establece que la causa de reversión de las tierras al Estado es el abandono de la propiedad agraria y/o la falta de pago del impuesto a la tierra por dos gestiones consecutivas. Sin embargo, el impuesto a la tierra no es suficiente para reclamar el derecho propietario si la tierra no es trabajada o cumple la FES sea total o parcialmente.

El modelo instaurado desde 1985 en el país se agotó y en 2006 se inició uno nuevo. Hoy se asiste a un nuevo escenario en el que se trata de recuperar el rol del Estado y reasumir el control de los sectores estratégicos para lograr el ansiado cambio de la matriz productiva del país, es decir, pasar de un patrón primario exportador hacia una nueva propuesta de desarrollo. En este momento de inflexión en que se encuentra el país, existe el riesgo de caer, nuevamente, en un proceso pendular de retorno a la primacía del Estado sin considerar las dinámicas propias de la sociedad y del mercado, tanto en sus esferas locales, regionales, nacionales como en la inserción del país en un mundo globalizado.

Sin embargo, existen procesos surgidos de las reformas y políticas públicas de los últimos 15 años que han tenido y tienen continuidad y que por otro lado, han permitido avances y resultados en mejorar las condiciones de vida de la población boliviana, sobretodo de la población rural, particularmente de los pueblos y comunidades indígenas. Ciertamente, el proceso fue insuficiente, pero tuvo importantes contribuciones al desarrollo de cambio y desafíos al que se asiste hoy en el país, especialmente en lo referido al protagonismo y la autoestima que asumen los grupos más postergados de la historia boliviana: los pueblos y comunidades indígenas.

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

En conclusión, las políticas públicas y particularmente, de la estrategia de reducción de la pobreza (ERP/PRSP) no han tenido los resultados esperados. Las brechas se han ampliado, generándose situaciones de mayor inequidad y exclusión. La fragilidad institucional, la ausencia de una carrera de la administración pública fueron algunos de los factores que contribuyeron al fracaso del proceso. El ciclo de las estrategias de lucha contra la pobreza, concebidas a fines de los noventa e inicios del 2000 con la negociación de la deuda externa, en el marco de sus características, ha concluido. La referencia para enfrentar la pobreza en el caso boliviano hoy se inscribe en el PND que asume como referente los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Bolivia vive una coyuntura excepcional signada por un entorno auspicioso a nivel de los precios de las materias primas de exportación que le dan la oportunidad de modificar su matriz productiva primaria

exportadora hacia una economía denominada de base ancha que genere empleo e ingresos y dé valor agregado a su producción. El contexto político si bien se enmarca en un proceso de crisis de Estado y de riesgos de polarización, también implica una oportunidad y desafío para concretar el proceso de cambio histórico que conlleva a un nuevo pacto social en el que se restablezcan las relaciones Estado-Sociedad.

El actual gobierno tiene condiciones óptimas para recuperar muchas de las políticas y resultados que se han generado en las dos últimas décadas en el país. Parece no ser aconsejable partir de fojas cero y hacer un “borrón y cuenta nueva”. Existen capacidades instaladas que se han desarrollado, en diferentes ámbitos (OECA, ONG, empresas privadas, proyectos de CI) que a partir de su identificación y selección pueden aportar de manera efectiva a la generación y aplicación de políticas públicas. Las posibilidades de generar alianzas, bajo un concepto de redes, de diferentes tipos y en distintos ámbitos entre el gobierno y los diversos actores institucionales señalados que cuentan con experiencias sobre asistencia técnica, servicios financieros, procesos de transformación y comercialización, entre otros, puede llenar el vacío de capacidad técnica e institucional que se tiene en la esfera pública. Por otra parte, en un país con serias limitaciones en capital humano, es preciso generar masa crítica de recursos humanos cualificados para fortalecer la política pública, pero sobre todo para su operativización y llegada a los sectores más pobres. Existe un importante reto de aprovechar y optimizar las capacidades instaladas y los conocimientos dispersos y fragmentados que existen, tales como las entidades públicas, empresas, ONGs, proyectos de cooperación, centros académicos de investigación y universidades en materia de desarrollo rural y lucha contra la pobreza.

5. El sector forestal y la pobreza en Bolivia, Nicaragua y Honduras

Bolivia, Nicaragua y Honduras gozan de extensos bosques y en buena parte de su territorio, el bosque es la única manera de usar el suelo de manera sostenible. La gestión del bosque puede integrarse dentro de las políticas nacionales para combatir la pobreza. En Honduras se han implementado medidas de manejo sostenible del bosque orientado a la reducción de la pobreza desde que se estableció el sector social forestal, a mediados de los años setenta. La explotación social o comunitaria del bosque y su potencial para reducir la pobreza continúa ocupando una posición importante en las agendas de gobierno de los tres países. Más recientemente, los planes nacionales de desarrollo de Nicaragua (2005) y Bolivia (2006) han previsto aprovechar el potencial forestal para reducir la pobreza; este aspecto es también parte central de la nueva ley forestal aprobada en Honduras en Septiembre de 2007. Sin embargo, dicho potencial y el énfasis que recibe en los documentos de política no se refleja en la situación del bosque como tal, donde prevalece la ley de la jungla antes que el discurso oficial.

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

Para promover el sector es necesario identificar los más agudos problemas y actuar sobre ellos. Entre los más comunes están la incertidumbre que afecta el clima de inversión, la burocratización y la ausencia de servicios financieros. Además, el costo de operar legalmente es sustancialmente superior al de hacerlo ilegalmente y, dado que la ilegalidad es generalizada, quienes obedecen la ley enfrentan una competencia injusta. Más que regulación, la promoción del sector requiere de incentivos. Otro problema característico del sector forestal es la corrupción. Tanto, que las agencias gubernamentales encargadas de la vigilancia son percibidas como corruptas en los tres países. Es posible que en Bolivia el control ejercido por el gobierno sea tan débil que no sea necesario acudir a la corrupción para desarrollar actividades ilegales. Si bien es bastante difícil vigilar el bosque con los sistemas centralizados que predominan en los tres países, no se han implementado alternativas viables.

Los gobiernos de los tres países enfatizan que el futuro se encuentra en la forestaría comunitaria y social. La mayoría de experiencias existentes son resultado de intervenciones de donantes y ONGs (especialmente en Bolivia). Ni las entrevistas ni la revisión de fuentes secundarias nos permitieron identificar un solo caso de forestaría comunitaria desarrollado por instituciones gubernamentales o de alguna comunidad que hubiera logrado desarrollar una iniciativa de manera independiente hasta alcanzar la fase comercial. La autogestión enfrenta numerosas barreras, incluyendo restricciones técnicas y financieras, además de problemas organizacionales dentro de las comunidades. La forestaría comunitaria es un asunto complejo para las comunidades debido al compromiso que implica cualquier inversión de largo plazo, la necesaria coordinación entre los actores y la facilidad con que surgen conflictos debido a las consecuencias distributivas de las operaciones forestales. Adicionalmente, actores externos que explotan el bosque de manera no sostenible proveen incentivos que dividen a la comunidad o sobornan a sus líderes para lograr el acceso irrestricto a los recursos; la competencia proveniente de la explotación ilegal de madera se constituye en una barrera formidable para este tipo de operaciones. Los donantes han jugado un papel importante en los tres países, pero la escala de las experiencias de Nicaragua y Honduras es tan pequeña que difícilmente puede servir de base para hacer generalizaciones sobre la viabilidad del sector.

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

6. Conclusiones: desarrollo rural y reducción de pobreza

Del análisis anterior es posible concluir que los PRSPs no lograron generar un esfuerzo sostenido y profundo conducente a reducir la pobreza rural. Al principio no hubo una focalización hacia la pobreza rural en los PRSPs y sólo tardíamente se le concedió mayor importancia al sector rural lo que sorprende dado que una proporción mayor de los pobres y sobre todo de aquellos en extrema pobreza, viven en las áreas rurales. Al final los PRSP fueron rebasados en Bolivia y Nicaragua por los cambios políticos que resultaron de las últimas elecciones presidenciales. Solamente en Honduras el PRSP tiene alguna presencia e incluso puede que haya adquirido una influencia mayor con la presente administración.

¿Por qué los PRSPs y las políticas de desarrollo rural no lograron reducir la pobreza rural? Sin duda que la pobreza rural se debe a múltiples factores tales como la baja productividad de la agricultura, la inadecuada infraestructura, la política comercial internacional desfavorable a los países en desarrollo, entre otros. Los PRSP sólo actuaron marginalmente sobre algunos de estos factores y no atacaron en absoluto el problema central de la pobreza rural que es la muy desigual distribución de la riqueza, en particular de la tierra pero también del capital financiero, humano y social. Otros factores importantes en el fracaso de los gobiernos por reducir significativamente la pobreza rural han sido los obstáculos que algunos de los programas de desarrollo rural enfrentaron en su implementación. La incapacidad de los gobiernos de superar tales obstáculos proviene de la debilidad del Estado y su limitada capacidad de implementación de políticas públicas, especialmente de aquellas que implican transformaciones estructurales. La conversión neoliberal del Estado en América Latina desde los ochentas ha disminuido notablemente su margen de maniobra debido a que muchas de sus empresas fueron privatizadas y su personal, al igual que su presupuesto, fue reducido drásticamente. Además, con la liberalización y apertura de la economía al mercado mundial, los gobiernos han tenido que ajustar sus políticas públicas acorde a los requerimientos de las fuerzas internacionales y los procesos de la globalización antes que a las necesidades domésticas y prioridades nacionales. La falta de estabilidad, continuidad y coherencia de las políticas públicas así como el carácter fragmentado del Estado también debilitan su capacidad de acción.

El alto grado de desigualdad, exclusión social y discriminación étnica así como la frágil cohesión social e integración nacional circunscriben el

accionar de los gobiernos. En una sociedad impregnada por conflictos endémicos de carácter étnico, de clase y/o regional se requiere de habilidades especiales de la clase política para superar el problema de la pobreza. Además la clase capitalista en los tres países es relativamente débil, tiene una limitada capacidad empresarial y ha sido incapaz de proveer un liderazgo para un proyecto nacional de desarrollo que sea inclusivo y capaz de elevar los niveles de vida para todos los ciudadanos. En tal escenario muchas de las iniciativas y posibilidades positivas de ciertos proyectos de desarrollo no alcanzan a fructificar. Los nuevos gobiernos muchas veces empiezan de cero o revierten políticas previas aunque éstas hayan sido, o pudieran ser, beneficiosas para el país. Así se pierde una valiosa memoria institucional, experiencias, habilidades técnicas, capacidades profesionales y lecciones de aprendizaje a cerca de lo que rinde frutos y de aquello que hay que descartar. Se desaprovecha por tanto un capital institucional que habría enriquecido la capacidad operativa y facilitado la legitimación del Estado.

¿Se pueden aprender algunas lecciones de la experiencia Chilena sobre reducción de la pobreza? Las relativamente altas y sostenidas tasas de crecimiento del ingreso por persona desde mediados de la década de los ochenta en Chile han conducido, junto a otras medidas, a una gradual pero fuerte caída de la pobreza rural desde un 45% a mediados de los ochenta a un 12.3% en 2006. Chile ha experimentado la mayor reducción de la incidencia de pobreza en América Latina y hoy en día tiene el menor porcentaje de pobres en la región. En América Latina la pobreza rural disminuyó del 65.4% en 1990 al 61.6% en 2003, mientras que en Chile cayó del 39.5% al 20.1%, o sea en casi la mitad. Aunque el caso chileno no se puede replicar, sí se pueden aprender algunas lecciones relevantes.

El fracaso de los gobiernos de Bolivia, Honduras y Nicaragua en avanzar significativamente en reducir la pobreza rural es muy desalentador, especialmente porque las circunstancias económicas internacionales han sido favorables en el último quinquenio. Es paradójico, irónico y trágico, que quizás la mayor contribución a la reducción de la pobreza rural, o para prevenir un mayor deterioro, la han hecho los propios pobres que han emigrado y enviado remesas a sus familiares. Los pobres rurales han tenido que diseñar su propia estrategia de vida para asegurar su subsistencia y posiblemente salir de la pobreza. La falta de acceso a recursos productivos, especialmente la tierra, así como la falta de oportunidades de empleo y de un salario digno, tanto en el campo como en la ciudad, han empujado, especialmente a los jóvenes, a buscar mejores oportunidades en el extranjero. Esta gran y persistente emigración no sólo reduce el número de los pobres en el país de origen pero además genera una fuente importante de ingreso para los pobres en el país que recibe las remesas. La migración llegó a un nivel tal que el valor de las remesas recibidas en algunos países es mayor que el valor de sus exportaciones agropecuarias y/o de la inversión extranjera.

La solución al problema de la pobreza rural no se logrará con los PRSPs, incluso si éstos tuvieran un diseño apropiado y fuesen bien implementados. Cualesquiera que hayan sido los fracasos y limitaciones de los PRSPs, estos sí han logrado, en mayor o menor medida, influenciar a los gobiernos, ONGs y a la CI para darle una mayor prioridad a la reducción de la pobreza en sus políticas, planes, proyectos y en algunos casos en sus acciones. También los PRSPs han logrado elevar el nivel de conciencia de muchos ciudadanos de la magnitud del problema de la pobreza y de la importancia de tomar medidas activas para su reducción.

Quizás no sea una coincidencia que los gobiernos recientemente elegidos de Bolivia y Nicaragua, y en menor medida de Honduras, hayan puesto la eliminación de la pobreza, la discriminación y la exclusión social como un objetivo central de sus programas de gobierno. La reducción y eliminación de la pobreza sólo se logrará a través de transformaciones profundas en cada país que ataquen las causas estructurales de la pobreza. Antes que imponer o priorizar sus propios esquemas la CI podría tener mayor efectividad si facilitase las transformaciones estructurales por las cuales luchan los grupos sociales más postergados para superar la pobreza y la exclusión social en Bolivia, Honduras y Nicaragua.

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



AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

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